

TEXTE

42/2014

Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft

VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungskennzahl 3711 88 101
UBA-FB 001932

Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft

von

Dr. iur. Stefan Möckel, Prof. Dr. iur. Wolfgang Köck
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ GmbH

M.Sc. Cordula Rutz, Dipl.-Ing. agr. Jörg Schramek
Institut für ländliche Strukturforschung an der Johann Wolfgang
Goethe-Universität Frankfurt a.M.

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

UMWELTBUNDESAMT

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-andere-instrumente-fuer-vermehrten> verfügbar.

Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

ISSN 1862-4804

Durchführung der Studie:	Helmholtz Zentrum für Umweltforschung – UFZ GmbH Permoserstr. 15 04318 Leipzig
Abschlussdatum:	Oktober 2013
Herausgeber:	Umweltbundesamt Wörlitzer Platz 1 06844 Dessau-Roßlau Tel.: 0340/2103-0 Telefax: 0340/2103 2285 E-Mail: info@umweltbundesamt.de Internet: http://www.umweltbundesamt.de http://fuer-mensch-und-umwelt.de/
Redaktion:	Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen Tina Mutert, Daniel Lamfried Fachgebiet II 2.1 Übergreifende Angelegenheiten Gewässergüte und Wasserwirtschaft, Grundwasserschutz Anna-Barbara Walter

Dessau-Roßlau, Juni 2014

Kurzbeschreibung

Die Studie, die zeitlich parallel zu den Diskussionen um die Novellierung und weitere Ökologisierung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik entstand, möchte im Auftrag des Umweltbundesamtes aufzeigen, wie die Entwicklung zu einer nachhaltigen, umwelt- wie klimagerechten Landwirtschaft stärker als bisher durch das nationale Umwelt- oder Agrarrecht gesteuert werden könnte. Ihr liegt die Hypothese zu Grunde, dass die umweltrechtlichen Anforderungen an die Landwirtschaft bislang nicht ausreichen, um einen nachhaltigeren Umgang mit den natürlichen Ressourcen sicherzustellen. Die Studie arbeitet heraus, welche Umweltziele sich unsere Gesellschaft gestellt hat und inwieweit sie durch die Landwirtschaft und ihre Intensivierungstrends gefährdet sind. Darauf aufbauend analysiert sie existierende rechtliche Instrumente und zeigt Verbesserungsoptionen auf. Entsprechend dem Untersuchungsauftrag liegt dabei der Schwerpunkt auf der Ausgestaltung und dem Vollzug des nationalen Ordnungs- und Planungsrechts und hier v.a. auf dem agrarrelevanten Umweltrecht und dem umweltrelevanten Agrarrecht. Europarechtliche Vorgaben und Prämissen sind mit einbezogen. Da sich nur mit einer guten Kombination der verschiedenen Politikinstrumente eine nachhaltige Landwirtschaft erreichen lässt, stellt die Studie mit der Beratung und der Honorierung ökologischer Leistungen zwei weitere Instrumente vor, die ordnungs- und planungsrechtliche Mindestanforderungen unterstützen und ergänzen, ohne sie aber in der gleichen Tiefe zu untersuchen. Um den Untersuchungsaufwand zu begrenzen, klammerte der Auftrag steuer- und abgabenrechtliche Instrumente ganz aus. Auch die mit Hilfe einer Expertenbefragung durchgeführte instrumentelle Bewertung beschränkt sich daher auf die ausgearbeiteten ordnungs- und planungsrechtlichen Verbesserungsoptionen.

Abstract

Commissioned by the German Federal Environmental Agency, this study, which was conducted in parallel with debate about revising and greening the EU Common Agricultural Policy, is designed to show how national environmental and agricultural law could be used to a greater extent than thus far to steer development towards sustainable eco-and-climate-friendly agricultural practices. It is based on the hypothesis that the environmental requirements imposed on agriculture to date have been inadequate to ensure more sustainable use of natural resources. It investigates what environmental objectives our society has set itself and to what extent these are jeopardised by agriculture and the trend towards intensification. It then goes on to analyse existing legal instruments and indicate potential for their improvement. As required by the terms of reference, it focuses on the form and enforcement of national regulatory and planning law, particularly in the area of agriculturally relevant environmental law and environmentally relevant agricultural law, as well as looking at requirements and concepts of European law. Since sustainable agriculture can only be achieved through an effective combination of the various policy instruments, it also presents, albeit in less depth, advice and rewards for ecological achievements as two other instruments promoting and supplementing minimum regulatory and planning requirements. To limit the amount of work involved in the study, the terms of reference excluded taxation and duty instruments entirely and, accordingly, the evaluation of the available instruments, which was conducted with the help of an expert survey, is likewise confined to the identified potential for improving regulatory and planning schemes.

Vorwort

Der vorliegende Forschungsbericht wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes vom Department Umwelt- und Planungsrecht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung in Leipzig (UFZ) und vom Institut für ländliche Strukturforschung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main in der Zeit von Dezember 2011 bis Oktober 2013 erarbeitet. In Text und Inhaltsverzeichnis ist kenntlich gemacht, welche Autoren die jeweiligen Teilabschnitte verfasst haben.

Das Forschungsvorhaben ist im Rahmen eines Fachgesprächs am 31. Januar 2013 anhand eines weit fortgeschrittenen Zwischenberichts präsentiert und diskutiert worden. Für das Gespräch konnten sechs ausgewiesene Fachleute gewonnen werden. Die kritischen und anerkennenden, stets konstruktiven Stellungnahmen von Dr. agr. Gert Berger, Prof. Dr. iur. Detlef Czybulka, Prof. Dr. iur. Gerold Janssen, Dr. agr. Felix Prinz zu Löwenstein, Prof. Dr. iur. Eckard Rehbinden und Prof. Dr. agr. Peter Weingarten haben das Forschungsvorhaben wesentlich bestärkt und gefördert. Sehr hilfreiche Hinweise und Kritiken kamen auch von den beteiligten Mitarbeitern des Umweltbundesamtes sowohl während des Fachgesprächs als auch bei den Projekttreffen und in ihren Kommentaren zu unseren Zwischenberichten. Namentlich zu nennen sind Dr. Harry Lehmann, Carsten Alsleben, Barbara Friedrich, Dr. Frank Glante, Ulrich Irmer, Almut Jering, Dr. Kora Kristof, Stephan Marahrens, Jörg Rechenberg, Simone Richter, Dr. Nadja Salzborn, Natalie Schwarz, Jörn Wogram und Rüdiger Wolter. Ihnen allen möchten wir an dieser Stelle nochmals herzlich danken. Ebenso danken möchten wir den Experten aus Wissenschaft, Politik, Verbänden und Verwaltung, die sich an den beiden im Rahmen der Untersuchung durchgeführten Befragungsrunden beteiligt haben. Für die wertvolle Mitarbeit bei der Durchführung der Expertenbefragung danken wir Prof. Dr. Jens Poetsch.

Besonderer Dank gilt schließlich den beiden Betreuern am Umweltbundesamt, Frau Anne Walter und Herrn Daniel Lamfried. Sie haben die Studie über die gesamte Laufzeit sehr engagiert begleitet und sich durch eine Fülle von Anregungen um das Werk verdient gemacht.

Danken möchten wir weiterhin den Mitarbeitern und Hilfskräften am UFZ, die das Forschungsvorhaben in vielfältiger Weise unterstützten: David Anders, Karolina Benndorf, Henning Fangmann, Peggy Madita Gosch, Nina Lanzer, Katharina Lehmann, Theo Lühr, Tanja Krause, Ramona Dietrich, Ulrike Schwerdtner, Anne Wessner und André Wolf. Die sehr gelungene Übersetzung der Kurzfassung ins Englische verdanken wir Alasdair MacKenzie.

Oktober 2013

Stefan Möckel

Wolfgang Köck

Cordula Rutz

Jörg Schramek

Inhaltsübersicht

Kurzbeschreibung	7
Abstract.....	7
Vorwort.....	9
Kurzfassungen	33
Kurzfassung.....	33
Synthese	51
Einleitung	67
 Teil 1 Landwirtschaftliche Entwicklung	 71
1 Intensivierungstrends in der Landwirtschaft in den letzten Jahrzehnten.....	71
 Teil 2 Analyse des bestehenden Agrarumweltrechts im Lichte gesellschaftlicher Umweltziele und landwirtschaftlicher Umweltauswirkungen.....	 105
2. Vorgehen und Untersuchungsmethodik.....	105
3. Erhalt und Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffsенke.....	111
4. Erhalt und Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte	165
5. Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen	215
6. Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten	299
7. Zusammenfassende Bewertung des bestehenden Agrarumweltrechts.....	327
 Teil 3 Instrumentelle Verbesserungspotentiale im Agrarumweltrecht.....	 337
8. Ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente im Instrumentenverbund und ihre vollzugseffektive Ausgestaltung.....	339
9. Verbesserungsoptionen bei den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung	367
10. Verbesserungsoptionen bei planungsrechtlichen Instrumenten.....	389
11. Verbesserungsoptionen bei den Vollzugsinstrumenten	427

12.	Eigenständiges Agrarumweltrecht oder Integration ins Umweltrecht.....	463
13.	Zusammenfassung der rechtlichen Verbesserungsoptionen.....	465
Teil 4	Flankierende Instrumente und agrarfachliche instrumentelle Bewertung.....	473
14.	Informelle und ökonomische Instrumente.....	473
15.	Agrarfachliche instrumentelle Bewertung der Verbesserungsvorschläge.....	509
	Handlungsempfehlungen	549

Inhaltsverzeichnis

Kurzbeschreibung	7
Abstract.....	7
Vorwort.....	9
Inhaltsübersicht.....	10
Inhaltsverzeichnis.....	13
Abbildungsverzeichnis.....	24
Tabellenverzeichnis.....	26
Abkürzungen	28
Kurzfassungen	33
Kurzfassung	33
Synthesis.....	51
Einleitung	67
Teil 1 Landwirtschaftliche Entwicklung (Rutz/Schramek).....	71
1 Intensivierungstrends in der Landwirtschaft in den letzten Jahrzehnten.....	71
1.1. Allgemeine Informationen zur Landwirtschaft in Deutschland	72
1.1.1. Bodennutzung.....	72
1.1.2. Betriebsstrukturen	73
1.1.3. Kapitalintensität.....	75
1.1.4. Erwerbstätige	76
1.1.5. Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung.....	78
1.1.6. Finanzielle Förderung in der Landwirtschaft.....	79
1.2. Ausgewählte spezifische Entwicklungstrends	81
1.2.1. Tierische Erzeugung.....	81
1.2.2. Marktfruchtbau	86
1.2.3. Erneuerbare Energien.....	89
1.2.4. Treibhausgasemissionen im Agrarsektor.....	93
1.3. Exkurs: Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU unter Umweltgesichtspunkten.....	94
1.3.1. Die Ursprünge der GAP.....	94
1.3.2. GAP-Reform von 1992.....	95
1.3.3. Agenda 2000 und Mid-Term-Review in 2003.....	96
1.3.4. GAP Health Check in 2008	97
1.3.5. Mittelverwendung	98
1.4. Zusammenfassung	102

Teil 2	Analyse des bestehenden Agrarumweltrechts im Lichte gesellschaftlicher Umweltziele und landwirtschaftlicher Umweltauswirkungen (Möckel)	105
2.	Vorgehen und Untersuchungsmethodik.....	105
2.1.	Auswahl der gesellschaftlichen Umweltziele und relevanten Umweltprobleme	106
2.2.	Untersuchungsmethodik und Kriterien für die Einschätzung der Vollzugseffektivität	107
2.2.1.	Literaturauswertung.....	108
2.2.2.	S.M.A.R.T.-Kriterien.....	108
2.2.3.	Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse.....	109
2.2.4.	Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank	109
3.	Erhalt und Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffsенke.....	111
3.1.	Gesellschaftliche Ziele	111
3.2.	Problemlage.....	112
3.3.	Gegenwärtige Rechtslage.....	116
3.3.1.	Bodenschutzrecht	117
3.3.1.1.	Grundsätze der guten fachlichen Praxis (§ 17 BBodSchG)	118
3.3.1.2.	Bodenschutzgebiete (§ 21 Abs. 3 BBodSchG).....	119
3.3.2.	Naturschutzrecht	120
3.3.2.1.	Grundsätze der guten fachlichen Praxis	121
3.3.2.2.	Eingriffsregelung	122
3.3.2.3.	Sonstige Instrumente des Naturschutzrechts	126
3.3.3.	Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts.....	126
3.3.3.1.	Erosionsschutz	128
3.3.3.2.	Erhalt der organischen Substanz	128
3.3.3.3.	Schutz der Bodenstruktur	129
3.3.3.4.	Sonstige Anforderungen	130
3.3.3.5.	Fazit	130
3.3.4.	Vorschriften zum Schutz von Grünland	130
3.3.4.1.	BNatSchG.....	130
3.3.4.2.	WHG	132
3.3.4.3.	Direktzahlungsrecht	132
3.3.4.4.	Landesrechtliche Dauergrünland-Erhaltungsvorschriften.....	133
3.3.4.5.	Bioenergie-Nachhaltigkeitsanforderungen.....	134
3.3.4.6.	Zusammenfassung	134
3.3.5.	Recht des ökologischen Landbaus.....	135
3.3.6.	Räumliches Gesamtplanungs- und Fachplanungsrecht mit Bodenbezug ..	135
3.3.6.1.	Raumordnungsplanung	136
3.3.6.2.	Bauleitplanung	139
3.3.6.3.	Landschaftsplanung.....	140

3.3.6.4.	Landwirtschaftliche Fachplanung.....	142
3.3.6.5.	Fazit	142
3.4.	Vollzug	143
3.4.1.	Literaturauswertung.....	143
3.4.1.1.	Gute fachliche Praxis.....	143
3.4.1.2.	Cross Compliance-Anforderungen.....	144
3.4.1.3.	Gesetzlicher Dauergrünlandschutz.....	145
3.4.2.	S.M.A.R.T.-Kriterien.....	146
3.4.2.1.	Bodenschutzrecht – Grundsätze der guten fachlichen Praxis.....	146
3.4.2.2.	Naturschutzrecht.....	147
3.4.2.3.	Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts	149
3.4.2.4.	Nachhaltigkeitskriterien des Bioenergierechts	150
3.4.2.5.	Vorschriften zum Schutz von Grünland.....	151
3.4.2.6.	Recht des ökologischen Landbaus	151
3.4.3.	Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse.....	152
3.4.3.1.	Bodenschutzrecht – Grundsätze der guten fachlichen Praxis in § 17 BBodSchG.....	152
3.4.3.2.	Naturschutzrecht.....	153
3.4.3.3.	Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts	155
3.4.3.4.	Nachhaltigkeitskriterien des Bioenergierechts	157
3.4.3.5.	Vorschriften zum Schutz von Grünland.....	157
3.4.3.6.	Recht des ökologischen Landbaus	158
3.4.4.	Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank	159
3.5.	Zusammenfassung	161
4.	Erhalt und Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte	165
4.1.	Gesellschaftliche Ziele	166
4.2.	Problemlage.....	168
4.3.	Gegenwärtige Rechtslage.....	173
4.3.1.	Wasserrecht.....	173
4.3.1.1.	Europäisches Wasserrecht	173
4.3.1.2.	Nationales Wasserrecht.....	175
	Einschränkung des Anwendungsbereichs des WHG.....	176
	Unmittelbare gesetzliche Pflichten und Beschränkungen	177
	Zulassungspflichtige Gewässerbenutzungen und -ausbauten.....	179
	Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne.....	183
	Hochwasserrisikomanagementpläne und ausgewiesene Überschwemmungsgebiete	184
	Wasserschutzgebiete	185
4.3.1.3.	Fazit	187
4.3.2.	Naturschutzrecht	188
4.3.2.1.	Grundsätze der guten fachlichen Praxis	188

4.3.2.2.	Eingriffsregelung	188
4.3.2.3.	Gesetzlich geschützte Biotope	190
4.3.2.4.	Beschränkungen des Grabenfräsens	191
4.3.3.	Flurbereinigungsrecht	191
4.3.4.	Baurecht	195
4.4.	Vollzug	196
4.4.1.	Literaturauswertung	196
4.4.2.	S.M.A.R.T.-Kriterien	198
4.4.2.1.	Wasserrecht	198
4.4.2.2.	Naturschutzrecht	202
4.4.2.3.	Flurbereinigungsrecht	202
4.4.2.4.	Baurecht	203
4.4.3.	Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse	203
4.4.3.1.	Wasserrecht	203
4.4.3.2.	Naturschutzrecht	207
4.4.3.3.	Flurbereinigungsrecht	208
4.4.3.4.	Baurecht	209
4.4.4.	Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank	209
4.5.	Zusammenfassung	211
5.	Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen	215
5.1.	Gesellschaftliche Ziele	215
5.1.1.	Gewässer	215
5.1.2.	Atmosphäre	218
5.1.3.	Böden	219
5.1.4.	Biotope und wildlebende Arten	220
5.2.	Problemlage	220
5.2.1.	Stickstoffemissionen	221
5.2.2.	Phosphoremissionen	228
5.2.3.	Pflanzenschutzmittel	229
5.2.4.	Treibhausgasemissionen (CO ₂ , Methan, Lachgas)	235
5.2.5.	Sonstige Stoffgruppen	237
5.3.	Gegenwärtige Rechtslage	238
5.3.1.	Düngemittelrecht	238
5.3.1.1.	Europäisches Düngemittelrecht	239
5.3.1.2.	Nationales Düngemittelrecht	240
5.3.2.	Abfallrecht	244
5.3.3.	Pflanzenschutzmittelrecht	248
5.3.3.1.	Zulassung von Pflanzenschutzmitteln	248
5.3.3.2.	Anwendung von Pflanzenschutzmitteln	251
5.3.4.	Recht des ökologischen Landbaus	255
5.3.5.	Wasserrecht	256

5.3.6.	Immissionsschutzrecht.....	261
5.3.6.1.	Genehmigungspflichtige Anlagen.....	263
5.3.6.2.	Nicht genehmigungspflichtige Anlagen.....	266
5.3.6.3.	Luftreinhalte- und Aktionspläne als immissionsbezogene Instrumente	266
5.3.6.4.	Fazit	267
5.3.7.	Klimaschutzrecht	267
5.3.8.	Naturschutzrecht	269
5.3.8.1.	Gute fachliche Praxis	269
5.3.8.2.	Eingriffsregelung	269
5.3.8.3.	FFH-Verträglichkeitsprüfung	271
5.3.8.4.	Artenschutzrecht.....	274
5.3.9.	Bodenschutzrecht	274
5.3.10.	Baurecht.....	275
5.3.11.	Umweltschadensrecht	278
5.4.	Vollzug	280
5.4.1.	Literaturauswertung.....	280
5.4.2.	S.M.A.R.T.-Kriterien.....	283
5.4.2.1.	Düngerecht	283
5.4.2.2.	Pflanzenschutzmittelrecht	284
5.4.2.3.	Recht des ökologischen Landbaus	285
5.4.2.4.	Wasserrecht	286
5.4.2.5.	Immissionsschutzrecht	286
5.4.2.6.	Naturschutzrecht.....	287
5.4.3.	Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse.....	287
5.4.3.1.	Düngerecht	287
5.4.3.2.	Pflanzenschutzmittelrecht	288
5.4.3.3.	Recht des ökologischen Landbaus	290
5.4.3.4.	Wasserrecht	290
5.4.3.5.	Immissionsschutz	290
5.4.3.6.	Naturschutzrecht.....	290
5.4.3.7.	Baurecht.....	291
5.4.4.	Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank	291
5.5.	Zusammenfassung	294
6.	Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten	299
6.1.	Gesellschaftliche Ziele	299
6.2.	Problemlage.....	301
6.3.	Gegenwärtige Rechtslage.....	304
6.3.1.	Naturschutzrecht	304
6.3.1.1.	Grundsätze der guten fachlichen Praxis	304
6.3.1.2.	Eingriffsregelung	305

6.3.1.3.	Schutzgebiete und gesetzliche geschützte Biotope	306
6.3.1.4.	Schutz von Natura 2000-Gebieten	307
6.3.1.5.	Allgemeiner und besonderer Artenschutz	312
6.3.1.6.	Landschaftsplanung und Biotopverbund.....	314
6.3.2.	Wasserrecht.....	315
6.3.3.	Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts.....	316
6.3.4.	Flurbereinigungsrecht.....	317
6.3.5.	Recht des ökologischen Landbaus.....	318
6.4.	Vollzug	319
6.4.1.	Literaturauswertung.....	319
6.4.2.	S.M.A.R.T.-Kriterien.....	319
6.4.2.1.	Naturschutzrecht.....	319
6.4.2.2.	Wasserrecht – Cross Compliance-Anforderungen – Flurbereinigungsrecht – Recht des ökologischen Landbaus	320
6.4.3.	Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse.....	320
6.4.3.1.	Naturschutzrecht.....	320
6.4.3.2.	Wasserrecht – Cross Compliance-Anforderungen – Flurbereinigungsrecht – Recht des ökologischen Landbaus	321
6.4.4.	Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank	321
6.5.	Zusammenfassung	323
7.	Zusammenfassende Bewertung des bestehenden Agrarumweltrechts.....	327
Teil 3 Instrumentelle Verbesserungspotentiale im Agrarumweltrecht		
(Möckel)		337
8.	Ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente im Instrumentenverbund und ihre vollzugseffektive Ausgestaltung.....	339
8.1.	Aufgabe ordnungsrechtlicher Instrumente im Instrumentenverbund.....	340
8.2.	Aufgabe planungsrechtlicher Instrumente im Instrumentenverbund	342
8.3.	Vollzugseffektive Ausgestaltung von agrarumweltrechtlichen Instrumenten.....	345
8.3.1.	Vollzugsdefizite und ihre Ursachen	345
8.3.2.	Möglichkeiten der Vermeidung von gesetzlichen Regelungsdefiziten.....	347
8.3.3.	Rechtliche Möglichkeiten der Vermeidung von Vollzugsdefiziten.....	352
8.3.3.1.	Behördliche Handlungsmöglichkeiten.....	352
8.3.3.2.	Behördliche Informationserlangung als besondere Herausforderung.....	354
8.3.3.3.	Fazit	356
8.4.	Fragen der Effektivität und Effizienz.....	357
8.5.	Zusammenfassung	361

9.	Verbesserungsoptionen bei den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung	367
9.1.	Das Regelungskonzept der guten fachlichen Praxis	367
9.2.	Verbesserte Regelungen zur guten fachlichen Praxis als Mindeststandard.....	369
9.2.1.	Rechtliche Verankerung	370
9.2.2.	Untersuchungs- und Dokumentationspflichten der Landwirte	373
9.2.3.	Harmonisierung der materiellen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung	374
9.2.3.1.	Zusammenführung umwelt- und agrarrechtlicher Bewirtschaftungsanforderungen	374
9.2.3.2.	Überprüfung von Sondervorschriften	375
9.2.3.3.	Pauschale Kompensationsverpflichtung als Kompromiss und Verbindungselement.....	375
9.2.3.4.	Harmonisierung mit den Cross Compliance Anforderung	378
9.2.3.5.	Harmonisierung mit Nachhaltigkeitsanforderungen im Bioenergierecht.....	381
9.2.4.	Mindestinhalte für eine nachhaltigere Bewirtschaftung.....	383
9.3.	Zusammenfassung	385
10.	Verbesserungsoptionen bei planungsrechtlichen Instrumenten.....	389
10.1.	Planungsinstrumente im Überblick.....	389
10.2.	Planerische Steuerung landwirtschaftlicher und landwirtschaftsnaher Anlagen	391
10.2.1.	Möglichkeiten und Grenzen des bestehenden Planungsrechts.....	392
10.2.1.1.	Gesamtplanungen.....	393
10.2.1.2.	Allgemeine Fachplanungen	396
10.2.1.3.	Flächenspezifische Fachplanungen	397
	Bebauungsplan.....	397
	Schutzgebiete	399
	Gewässerausbau- sowie flurbereinigungsrechtliche Wege- und Gewässerpläne.....	400
10.2.2.	Einbeziehung von Planinhalten in Genehmigungsverfahren	400
10.2.3.	Verbesserungsoptionen	402
10.3.	Planerische Steuerung der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung.....	405
10.3.1.	Möglichkeiten und Grenzen des bestehenden Planungsrechts.....	406
10.3.1.1.	Gesamtplanungen.....	406
10.3.1.2.	Allgemeine Fachplanungen	408
10.3.1.3.	Flächenspezifische Fachplanungen	411
10.3.1.4.	Fazit	414
10.3.2.	Verbesserungsoption: Kommunale Bodennutzungsplanung für nichtbauliche Nutzungen	414
10.3.2.1.	Erweiterung der kommunalen Planungshoheit	415
	Inhalts- und Schrankenbestimmung bei Grundeigentum.....	416

Gemeindliche Planungshoheit.....	417
Gleichheitsrechtliche Gründe.....	418
10.3.2.2. Gesetzliche Implementationsmöglichkeiten	419
Örtliche Landschaftsplanung	419
Bauleitplanung.....	420
Neues Planungsinstrument.....	421
10.3.2.3. Bindung der Gemeinden an europa- und nationalrechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung.....	422
10.4. Zusammenfassung	423
11. Verbesserungsoptionen bei den Vollzugsinstrumenten	427
11.1. Verfassungsrechtliche Anforderungen.....	427
11.2. Anordnungsbefugnisse.....	429
11.2.1. Überblick über bestehende Anordnungsbefugnisse	429
11.2.2. Optionen für die Verbesserung bestehender oder die Schaffung weiterer Anordnungsbefugnisse	435
11.3. Genehmigungsvorbehalte.....	438
11.3.1. Überblick über bestehende Genehmigungsvorbehalte	441
11.3.2. Optionen für die Verbesserung bestehender oder die Schaffung weiterer Genehmigungsvorbehalte	449
11.3.2.1. Maßnahmenbezogene Genehmigungspflichten.....	449
11.3.2.2. Allgemeine Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung..	453
11.4. Zusammenfassung	457
11.4.1. Anordnungsbefugnisse	458
11.4.2. Genehmigungsvorbehalte	460
12. Eigenständiges Agrarumweltrecht oder Integration ins Umweltrecht.....	463
13. Zusammenfassung der rechtlichen Verbesserungsoptionen.....	465
13.1. Verbesserungsoptionen bei den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung	466
13.2. Verbesserungsoptionen bei planungsrechtlichen Instrumenten.....	468
13.3. Verbesserungsoptionen bei den Vollzugsinstrumenten	470
13.4. Fazit	471
Teil 4 Flankierende Instrumente und agrarfachliche instrumentelle Bewertung (Rutz/Schramek)	473
14. Informelle und ökonomische Instrumente.....	473
14.1. Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft.....	473
14.1.1. Einführung	473
14.1.2. Agrarumweltmaßnahmen und Natura 2000 Ausgleichszulage	475
14.1.2.1. Agrarumweltmaßnahmen	476

Einleitung	476
Grundsätzliche Funktionsweise und Charakteristiken.....	477
Umsetzung in Deutschland	478
Bewertung	478
Empfehlungen für die Weiterentwicklung	481
14.1.2.2.Natura 2000-Ausgleichszahlung	482
14.2. Beratung und Weiterbildung als flankierende Instrumente.....	483
14.2.1. Definition und allgemeine Anforderungen	483
14.2.2. Landwirtschaftliche Beratung in Deutschland.....	484
14.2.2.1.Struktur der landwirtschaftlichen Beratung in Deutschland	485
14.2.2.2.Beratung zu Cross Compliance	488
14.2.3. Beratung und Umweltschutz in der Landwirtschaft	492
14.2.3.1.Bedeutung von Beratung für die Erreichung von Umweltzielen in der Landwirtschaft.....	492
14.2.3.2.Bodenschutzberatung.....	495
14.2.3.3.Naturschutzberatung.....	497
Angebote und Förderung der Naturschutzberatung	498
Beispiele für Konzepte der gesamtbetrieblichen Naturschutzberatung	499
14.2.3.4.„Partnerbetrieb Naturschutz“ in Rheinland-Pfalz	499
Ablauf.....	499
Stärken	499
Schwächen	500
14.2.3.5.„Kulturlandpläne“ der Bioland-Beratung.....	501
Ablauf.....	501
Stärken	501
Schwächen	502
Schlussfolgerungen aus den Beispielkonzepten	502
14.2.4. Ausblick: Beratung in der GAP nach 2013	503
14.2.5. Verpflichtende Beratung, Sachkundenachweise und Fortbildungspflichten	504
14.2.6. Fazit und Handlungsempfehlungen	505
15. Agrarfachliche instrumentelle Bewertung der Verbesserungsvorschläge.....	509
15.1. Mehrstufige Expertenbefragung	509
15.1.1. Methodik.....	509
15.1.2. Befragungsergebnisse	511
15.1.2.1.Zu Defiziten im Agrar-und Umweltrecht.....	511
15.1.2.2.Zu Anforderungen der guten fachlichen Praxis	512
Reduktion der Stickstoffüberschüsse: Obergrenzen	512
Ausbringungsobergrenzen für den gesamten N-input (mineralische und sämtliche organischen Düngemittel) oder für alle organischen Düngemittel.....	512
Obergrenze für den Tierbesatz	513

Strengere Obergrenzen für N-Überschüsse als mit der Novellierung der Düngeverordnung im Jahr 2006 eingeführt oder bessere Überwachung und besserer Vollzug der bestehenden Vorgaben	513
Verpflichtung zur Dokumentation der Düngeplanung (Düngebedarfsermittlung)	514
Verpflichtung, bei Überschreiten des zulässigen betrieblichen Nährstoffüberschusses eine Düngeberatung in Anspruch zu nehmen (auf Kosten des Betriebs).....	514
Verbot der Ausbringung von Düngemitteln auf bestimmten Flächen..	515
Sonstige Maßnahmen/Standards zur Verringerung von Stickstoffüberschüssen.....	515
Generelles Verbot bestimmter Pflanzenschutzmittel mit besonders bedenklichen Wirkstoffen	516
Verpflichtende Anwendung sektor- und kulturartenspezifischer Leitlinien für den integrierten Pflanzenschutz als Teil der guten fachlichen Praxis	516
Bundesweit geltendes Verbot der Anwendung auf bestimmten Flächen (z.B. Gewässerrandstreifen, Schutzgebiete).....	516
Sonstige Maßnahmen/Standards zur Reduktion der negativen Auswirkungen des Pflanzenschutzmitteleinsatzes	517
Konkrete Vorgaben zur Fruchtfolge als Teil der guten fachlichen Praxis	517
Integration der Cross Compliance –Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen in das deutsche Ordnungsrecht.....	518
Dynamischere Ausgestaltung der guten fachlichen Praxis.....	518
Spezifikation der guten fachlichen Praxis für verschiedene standörtliche und agrarstrukturelle Gegebenheiten	519
Mindestanteil an extensiven Flächen als pauschale Kompensationspflicht	520
Nicht-intendierte Auswirkungen höherer ordnungsrechtlicher Auswirkungen	521
15.1.2.3.Kontrolle und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis	521
Notwenige Veränderungen in Bezug auf Verwaltungsstrukturen, Zuständigkeiten, Personalausstattung und Qualifizierung der Verwaltung	522
Erweiterte behördliche Anordnungsbefugnisse.....	523
Dokumentations- und Berichtspflichten für landwirtschaftliche Betriebe und geeignete Indikatoren für die Kontrolle der Einhaltung der guten fachlichen Praxis.....	523
Genehmigungspflichten: Einzelmaßnahmen.....	524
Genehmigungspflichten: allgemeine Betriebsgenehmigung	524
15.1.2.4.Planungsrechtliche Instrumente	525
Kommunale Bodennutzungsplanung	525
Ausweisung von Schutzgebieten zur Erreichung von Umweltqualitätszielen in besonders stark durch intensive landwirtschaftliche Nutzung beeinträchtigten Gebieten	526
Ausweisung von Wasserschutzgebieten	526
Einführung einer neuen Schutzgebietskategorie	527

15.1.2.5. Zusammenwirken ordnungs- und planungsrechtlicher Instrumente mit anderen Instrumenten	527
Förderung	527
Beratung	528
Andere Instrumente	530
Weiterbildungspflichten für Landwirte zu Themen des Umwelt- und Naturschutzes	530
Weitere Aspekte	531
15.2. Zusammenfassende Bewertung der rechtlichen Verbesserungsoptionen aus agrarwissenschaftlicher Sicht	531
15.2.1. Einleitung	531
15.2.2. Verbesserungsoptionen bei den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung	532
15.2.2.1. Das Regelungskonzept der guten fachlichen Praxis	532
15.2.3. Verbesserte Regelungen zur guten fachlichen Praxis als Mindeststandard	533
15.2.3.1. Untersuchungs- und Dokumentationspflichten der Landwirte	534
15.2.3.2. Pauschale Kompensationspflicht	534
15.2.3.3. Harmonisierung mit den Cross Compliance Vorschriften	536
15.2.3.4. Mindestinhalte für eine nachhaltigere Bewirtschaftung	537
Reduktion der Stickstoffüberschüsse	537
Reduktion der negativen Auswirkungen des Pflanzenschutzmitteleintrags	538
Fruchtfolge	539
Anpassung an standörtliche und agrarstrukturelle Gegebenheiten	540
15.3. Verbesserungsoptionen bei planungsrechtlichen Instrumenten	540
15.3.1. Erweiterung der kommunalen Planungshoheit/kommunale Bodennutzungsplanung	541
15.4. Verbesserungsoptionen bei den Vollzugsinstrumenten	543
15.4.1. Anordnungsbefugnisse	543
15.4.2. Genehmigungsvorbehalte	544
15.4.2.1. Maßnahmenbezogene Genehmigungspflichten	544
15.4.2.2. Allgemeine Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung	545
15.5. Zusammenfassung	546
Handlungsempfehlungen	549
(Möckel/Köck)	549
Literaturverzeichnis	561

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bodenfläche nach Nutzungsarten in Deutschland 2010.....	72
Abbildung 2: Entwicklung der Gesamtfläche in Deutschland nach Nutzungsarten 1996-2010	73
Abbildung 3: Entwicklung landwirtschaftlich genutzter Flächen 1993-2010	73
Abbildung 4: Entwicklung der ökologisch bewirtschafteten Fläche in Deutschland 1999-2010	75
Abbildung 5: Entwicklung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Deutschland (1939-2007)	77
Abbildung 6: Entwicklung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Deutschland 1995-2007	78
Abbildung 7: Entwicklung des Producer Support Estimates als prozentualer Anteil der Bruttoeinkünfte der landwirtschaftlichen Unternehmen von 2003 bis 2010 in ausgewählten Ländern.....	80
Abbildung 8: Entwicklung des Viehbestands in Deutschland 1990-2011.....	83
Abbildung 9: Entwicklung des Viehbesatzes in Deutschland 2000-2010.....	84
Abbildung 10: Entwicklung des Futteraufkommens in Deutschland 2002-2010.....	85
Abbildung 11: Selbstversorgungsgrad bei Fleisch und Fleischerzeugnissen in Deutschland 1996-2010.....	85
Abbildung 12: Selbstversorgungsgrad bei Milch- und Milcherzeugnissen in Deutschland 1996-2010.....	86
Abbildung 13: Entwicklung des Kulturartenanbauverhältnisses im Ackerbau in Deutschland 1990-2011.....	87
Abbildung 14: Selbstversorgungsgrad bei pflanzlichen Erzeugnissen in Deutschland 1995/6-2009/10.....	88
Abbildung 15: Inlandsabsatz von Handelsdünger in Deutschland 1990-2010	89
Abbildung 16: Nährstoffeinsatz je Hektar landwirtschaftlicher Fläche (ohne Brache) in Deutschland 1990-2010.....	90
Abbildung 17: Entwicklung des Anbaus nachwachsender Rohstoffe und Energiepflanzen in Deutschland 2005-2011	90
Abbildung 18: Entwicklung von Biogasanlagen in Deutschland 2001-2011.....	92
Abbildung 19: Treibhausgasemissionen im Agrarsektor und im vorgelagerten Bereich in Deutschland im Jahr 2005	93
Abbildung 20: Entwicklung der Methan- und Lachgasemissionen aus der Landwirtschaft in Deutschland 1990-2009	94
Abbildung 21: Entwicklung der GAP-Ausgaben (konstante Preise 2007)	98

Abbildung 22: Änderungen der Grünlandflächen zwischen 2005 und 2007 in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz	146
Abbildung 23: Inlandsabsatz von mineralischem Dünger (UBA 2013b).....	223
Abbildung 24: Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln UBA 2013a	231
Abbildung 25: Stufen der Erreichung von Umweltqualität – Instrumente und Prinzipien der Kostenzuweisung	475
Abbildung 26: Anforderungen an Agrarumweltindikatoren für die ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen durch die Landwirtschaft	481
Abbildung 27: Anforderungen an den Beratungsprozess	483
Abbildung 28: Befragte Personen nach Tätigkeitsfeldern/Institutionen	510

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Betriebsstrukturen in Deutschland (1995-2010).....	74
Tabelle 2:	Kapitalintensität (Anlagevermögen je Erwerbstätigem in 1.000 Euro) in der Landwirtschaft im Zeitablauf	75
Tabelle 3:	Eigenkapitalquoten nach Betriebsformen verschiedener Wirtschaftsjahre.....	76
Tabelle 4:	Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen im Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft und in der Fischerei, BRD (1950-1989)	76
Tabelle 5:	Geringster Arbeitsbedarf ausgewählter Arbeitsverfahren nach den KTBL-Datensammlungen 1980 und 2006/2007.....	77
Tabelle 6:	Anteil des Wirtschaftsbereichs Land- und Forstwirtschaft und Fischerei an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, BRD (1950-1989)	78
Tabelle 7:	Anteile der verschiedenen Wirtschaftsbereiche an der Bruttowertschöpfung in Deutschland (1991-2010).....	79
Tabelle 8:	Bestand an Schweinen, Rindern und Geflügel und durchschnittliche Bestandsgrößen im März 2010	81
Tabelle 9:	Ernteerträge wichtiger Feldfrüchte in Deutschland.....	88
Tabelle 10:	Einsatz der öffentlichen Mittel für die 2. Säule der GAP in Deutschland und den Bundesländern.....	99
Tabelle 11:	Phasen der GAP und ausgewählte Meilensteine der europäischen Agrar- und Umweltpolitik.....	101
Tabelle 12:	Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank bezüglich Bodenschutz	159
Tabelle 13:	Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank bezüglich des Landschaftswasserhaushalts	210
Tabelle 14:	Überblick über die immissionsbezogenen Umweltziele bei Gewässern	217
Tabelle 15:	Stickstoff-Flächenbilanz für Deutschland 2001-2003 und 2010	221
Tabelle 16:	Länderbezogene Verteilung von mineralischen Nährstoffen aus Handelsdünger für 2010/2011 sowie Stickstoff-Flächenbilanzüberschüsse für 2009	223
Tabelle 17:	N-Flüsse in der deutschen Tierhaltung gesamt im jährlichen Durchschnitt 2001-2003.....	224
Tabelle 18:	Durchschnittliche N-Bilanzüberschüsse für Kulturarten.....	225
Tabelle 19:	Jährliche Stickstoffemissionen der Landwirtschaft in die Atmosphäre im Zeitraum 2000-2004	225

Tabelle 20:	Stickstoffeinträge in Oberflächengewässer (Fließgewässer) in Deutschland zwischen 1983 und 2005	227
Tabelle 21:	Wirkstoffmengen von Pflanzenschutzmitteln in Deutschland im Jahr 2003.....	231
Tabelle 22:	Deutschlandweite Behandlungsflächen von Wirkstoffen, bei denen 2008-2010 an einigen LAWA-Messstellen die EU-UQN oder die LAWA-Zielwerte überschritten wurden.....	234
Tabelle 23:	Düngerechtliche Überwachungs- und Sanktionsmaßnahmen im Zeitraum 2004-2006	281
Tabelle 24:	Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank bezüglich stoffrechtlicher Regelungen	291
Tabelle 25:	Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank bezüglich Biotop- und Artenschutz	322
Tabelle 26:	Agrar- und umweltrechtliche Anordnungsbefugnisse der Behörden.....	430
Tabelle 27:	Agrar- und umweltrechtliche Genehmigungsvorbehalte.....	441
Tabelle 28:	Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen	481
Tabelle 29:	Qualitätsanforderungen an landwirtschaftliche Beratungssysteme	484
Tabelle 30:	Übersicht über Organisationsformen landwirtschaftlicher Beratung in Deutschland	486
Tabelle 31:	Formen der Finanzierung und Durchführung landwirtschaftlicher Beratung	486
Tabelle 32:	Organisation und Förderung von Cross Compliance Beratung in ausgewählten Bundesländern	489
Tabelle 33:	Für die Beratung zuständige Behörden in den Bundesländern	495
Tabelle 34:	Möglichkeiten und Chancen einer Naturschutzberatung für Landwirte.....	497
Tabelle 35:	Priorisierungsempfehlungen der rechtlichen Handlungsoptionen anhand möglicher gesellschaftlicher Zielsetzungen.....	560

Abkürzungen

a	Jahr
a.A.	andere Ansicht
AbfKlärV	Klärschlammverordnung
Abl.	Amtsblatt der EG
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AgrarR	Zeitschrift: Agrarrecht
Art.	Artikel
AUM	Agrarumweltmaßnahme
AUR	Zeitschrift: Agrar- und Umweltrecht
BadWttbg	Baden-Württemberg
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Zeitschrift: Baurecht
Bay	Bayern
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bbg	Brandenburg
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BBodSchV	Bundesbodenschutzverordnung
Bd.	Band
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHE	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zum BImSchG
BioAbfV	Bioabfallverordnung
BioStrom-NachV	Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung
BioKraft-NachV	Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung
BLfU	Bayerisches Landesamt für Umwelt
Bln	Berlin
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Natur und Reaktorsicherheit
BMS	Betriebliches Managementsystem
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
B-Plan	Bebauungsplan
BR-Drs.	Bundesrat-Drucksache
Brem	Bremen
BRRL	Europäische Bodenrahmenrichtlinie
Beschl.	Beschluss
BodSchG	Bodenschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des BVerfG

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des BVerwG
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BW	Baden-Württemberg
BWaldG	Bundeswaldgesetz
CC	Cross Compliance
CIS	Common Implementation Strategy – Gemeinsame Strategie zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie
DBV	Deutscher Bauernverband
DirektZahlVerpflG	Direktzahlungsverpflichtungsgesetz
DirektZahlVerpflV	Direktzahlungsverpflichtungsverordnung
DÖV	Zeitschrift: Die öffentliche Verwaltung
DüngeG	Düngegesetz
DüV	Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung)
DüMV	Verordnung über das Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln (Düngemittelverordnung)
DüngMProbV	Verordnung über Probenahmeverfahren und Analysemethoden für die amtliche Düngemittelüberwachung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
eBAnz	Elektronischer Bundesanzeiger
Ebd.	Ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEA	European Environment Agency
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EE-RL	EU-Richtlinie 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbare-Energien-Richtlinie)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (ersetzt durch AEUV)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMAS	Eco Management and Audit System
endg.	Endgültig
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-RL	Richtlinie der Europäischen Union
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
f.	folgende Seite
ff.	fortfolgende Seiten
FFH-RL	EU-Richtlinie 1992/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie)
FGG	Flussgebietsgemeinschaft
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
F-Plan	Flächennutzungsplan
G	Gesetz des Bundes oder der Länder
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GBL	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GIRL	Geruchsmissionsrichtlinie des Länderausschusses für Immissionsschutz
GK-BImSchG	Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz
GPS	Global Positioning System
GQS	Gesamtbetriebliche Qualitätssicherung
GVBL	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt
ha	Hektar
Hess	Hessen
hM	herrschende Meinung
Hmb	Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
ILEK	Integrierte ländliche Entwicklungskonzept im Rahmen der GAK
IPCC	Intergovernmental Panel of Climate Change
JGS-Anlagen	Anlagen zum Lagern und Abfüllen von Jauche, Gülle, Festmist und Silagesickersäften
KKL	Kriterien-Kompodium Landwirtschaft
KÖN	Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen
KrW/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft
LABO	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz
LANA	Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LAWA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
LEL	Landesanstalt für die Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume Baden-Württemberg
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
lit.	Buchstabe
LPlG	Landesplanungsgesetz
LSchG NRW	Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen
LUBW	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg
Mio.	Millionen
MW	Megawatt
MecklVorp	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
N	Stickstoff
n. f.	neue Fassung
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NawaRo	Nachwachsende Rohstoffe
Nds	Niedersachsen
NEC-Richtlinie	EU-Richtlinie 2001/81 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe
NMVOC	non-methane volatile organic compounds
Nr.	Nummer

NRW	Nordrhein-Westfalen
NuL	Zeitschrift: Natur und Landschaft
NuR	Zeitschrift: Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
ÖVF	Ökologische Vorrangflächen
PAULa	Programm Agrar-Umwelt-Landschaft Rheinland-Pfalz
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
PflSchAnwV	Pflanzenschutzmittelanwendungsverordnung
PolG	Polizeigesetz
PSE	Producer Support Estimate
RdL	Zeitschrift: Recht der Landwirtschaft
RhPf.	Rheinland-Pfalz
RL	Richtlinie der Europäischen Union
Rn.	Randnummer(n)
RNE	Rat für nachhaltige Entwicklung
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite / Satz
Saarl	Saarland
SachsAnh	Sachsen-Anhalt
Sächs	Sachsen / Sächsisches
SchlH	Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung des Europäischen Gerichtshofes
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SUP	Strategische Umweltprüfung
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (Verwaltungsvorschrift zum BImSchG)
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
TEHG	Treibhausgasemissionshandelsgesetz
Thür	Thüringen
Tz.	Textziffer
UBA	Umweltbundesamt
UGB	Umweltgesetzbuch
Urt.	Urteil
UPR	Zeitschrift: Umwelt- und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
V	Verordnung des Bundes oder der Länder
v.	von / vom
VAwS	Verordnung über Anlagen für wassergefährdende Stoffe
Verf.	Verfasser
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	vergleiche
VO	Verordnung der Europäischen Union
VwV	Verwaltungsvorschrift
WDüngeV	Verordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdünger
WG	Wassergesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz

WRRL	EU-Richtlinie 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
wUQN-Richtlinie	EU-Richtlinie 2008/105 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
z.T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Kurzfassungen

Kurzfassung

Auftrag und Gang der Untersuchung (Möckel)

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes durch das Department für Umwelt- und Planungsrecht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung in Leipzig (UFZ) und das Institut für ländliche Strukturforchung (IfLS) an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main in der Zeit von Dezember 2011 bis Oktober 2013 erstellt. Das Forschungsvorhaben untersuchte, wie die Entwicklung hin zu einer nachhaltigen, umwelt- wie klimagerechten Landwirtschaft stärker als bisher durch das nationale Umwelt- und Agrarrecht gesteuert werden kann. Ziel der Studie war es, bestehende rechtliche Instrumente zu analysieren und Verbesserungsmöglichkeiten zu entwickeln, mit denen sich die gesellschaftlichen Umweltziele erreichen und die bestehenden bzw. zukünftig zu erwartenden Umweltprobleme der Landwirtschaft in Deutschland lösen lassen. Der Schwerpunkt der Untersuchung lag entsprechend dem Auftrag auf der Ausgestaltung und dem Vollzug des nationalen Ordnungs- und Planungsrechts und hier v.a. auf dem agrarrelevanten Umweltrecht und dem umweltrelevanten Agrarrecht, welche die Studie zusammenfassend als Agrarumweltrecht bezeichnet. Europarechtliche Vorgaben und Prämissen wurden dabei einbezogen. Andere Instrumente, wie das europäische und nationale Beihilferecht sowie die Beratung, werden angesprochen, aber nicht in der gleichen Tiefe untersucht. Steuer- und abgabenrechtliche Instrumente wurden vom Auftraggeber ausgeklammert, da entsprechende Untersuchungen schon durch das UFZ erfolgten.¹ Dass die Studie zeitlich parallel zu den Diskussionen um die Novellierung und weitere Ökologisierung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik entstand, war nicht nur dem Zufall geschuldet. Vielmehr sollte das Gutachten die Bedeutung und Möglichkeiten des Ordnungs- und Planungsrechts als notwendige Ergänzung des landwirtschaftlichen Beihilferechts herausarbeiten, denn nur mit einer guten Kombination der verschiedenen Politikinstrumente lässt sich eine umweltgerechte Landwirtschaft dauerhaft etablieren und sichern. Der Internalisierung der externen Umweltkosten der Landwirtschaft kommt hierbei eine große Bedeutung zu, um sowohl den Landwirten als auch den gewerblichen Abnehmern ihrer Erzeugnisse und den privaten Endverbrauchern die tatsächlichen Kosten bestimmter Bewirtschaftungsweisen und Agrarprodukte aufzuzeigen. Eine Internalisierung externer Kosten erfolgt durch alle rechtlichen Instrumente, die Verantwortung verursachergerecht zuweisen. Hierzu gehören insbesondere auch ordnungs- und planungsrechtliche Anforderungen. Sofern eine Anhebung der rechtlichen Umweltschutzanforderungen die Kosten landwirtschaftlicher Betriebe erhöht, drückt sich damit nur die geänderte Verteilung der Umweltkosten zwischen Gesellschaft und Verursachern aus.

Die Studie gliedert sich in vier Teile. In Teil 1 wurde die Entwicklung der Landwirtschaft in Deutschland in den letzten Jahrzehnten anhand statistischer Daten dargestellt, um die ökologisch relevanten Intensivierungstrends aufzuzeigen. Anschließend analysierte das UFZ in Teil 2 umfassend das bestehende nationale und europäische Ordnungs- und

¹ Möckel 2006; Gawel et al. 2011, S. 222-260.

Planungsrecht einschließlich der beihilferechtlichen Cross Compliance-Anforderungen anhand gesellschaftlicher Umweltziele und bestehender landwirtschaftlicher Umweltprobleme. Da Recht nur so gut ist, wie sein Vollzug, wurde hierbei mittels einer Literatur- und JURIS-Rechtsprechungsanalyse der behördliche Vollzug eingeschätzt sowie anhand von S.M.A.R.T.-Managementkriterien die Vollziehbarkeit der Regelungen bewertet. Außerdem wurde geprüft, welche Vollzugsinstrumente die Gesetze enthalten. Darauf aufbauend wurde in Teil 3 untersucht, wie sich der Instrumentenverbund und der Vollzug in Hinblick auf mehr Umweltschutz in der Landwirtschaft optimieren lassen könnten. Die Untersuchung konzentrierte sich auf drei Instrumentenarten: ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsanforderungen, planungsrechtliche Instrumente und ordnungsrechtliche Vollzugsinstrumente. Zugleich erörterte die Studie die Frage, ob das über mehrere Gesetze verstreute Agrarumweltrecht in einem eigenen Agrarumweltgesetz gebündelt werden sollte. In Teil 4 bewertete das IfLS schließlich anhand einer Expertenbefragung die ausgearbeiteten rechtlichen Verbesserungsoptionen aus agrarfachlicher Sicht. Da erst ein Vergleich mit anderen Instrumenten die Vor- und Nachteile des jeweiligen Instruments verdeutlicht, wurden mit der Beratung und der Honorierung ökologischer Leistungen auch zwei Instrumentenalternativen vorgestellt.

Teil 1 Landwirtschaftliche Entwicklung – Intensivierungstrends (Rutz/Schramek)

Seit dem 19. Jahrhundert unterliegt die Landwirtschaft in Deutschland aufgrund neuer technischer Möglichkeiten und veränderter ökonomischer Rahmenbedingungen starken Intensivierungstrends. Seit 1950 ist sie durch zunehmende Spezialisierung und deutliche Steigerung der Produktionsintensität gekennzeichnet. Tier- und Pflanzenproduktion sind immer stärker voneinander getrennt, wobei die Tierhaltung stark ausgebaut wurde. Mittlerweile dienen 10 Mio. ha und damit 60 Prozent der Landwirtschaftsfläche der Erzeugung von Tierfutter. Zusätzlich werden erhebliche Mengen aus anderen Staaten importiert.

Trotz der Intensivierung ist der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung von 12 Prozent im Jahr 1950 auf unter 1 Prozent gesunken. Noch mehr reduzierte sich aber der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten: von 23 Prozent auf 1,6 Prozent. Die landwirtschaftliche Nutzfläche ist dabei nahezu konstant geblieben und umfasst gegenwärtig immer noch mit 16,7 Mio. ha rund 50 Prozent der Landfläche Deutschlands. Beides ist nur durch den Einsatz von Maschinen und synthetischer Dünge- und Pflanzenschutzmittel möglich. Allerdings ist infolgedessen die Kapitalintensität der Landwirtschaft stark angestiegen. Sie ist mittlerweile doppelt so hoch wie im produzierenden Gewerbe. Gleichzeitig sind die Agrarerzeugerpreise inflationsbereinigt stetig gesunken und wird die Landwirtschaft seit 1950 durch die Europäische Union, den Bund und die Länder sehr stark subventioniert. Deutsche Landwirte erhielten 2010 mehr als 10 Mrd. € an staatlichen Beihilfen. Trotz der massiven Finanzhilfe der öffentlichen Hand mussten immer mehr kleinere Betriebe aufgeben. Von ehemals knapp 600.000 Betrieben sind weniger als 300.000 Betriebe übrig geblieben, deren Betriebsfläche aber auf durchschnittlich 56 ha angewachsen ist (in Ostdeutschland auf 236 ha).

Seit 2000 finden in der Landwirtschaft erneut starke Veränderungen statt. So hat sich der Anteil der angebauten Rohstoffe zur Energieerzeugung oder Stoffgewinnung auf über 12 Prozent der Landwirtschaftsfläche erhöht. Parallel dazu nahm der Grünlandanteil zugunsten der Ackerflächen deutlich ab, was insbesondere für die biologische Vielfalt

und den Klimaschutz erhebliche Nachteile mit sich bringt. Im Hinblick auf die Umweltwirkung positiv zu bewerten ist die Zunahme ökologisch bewirtschafteter Flächen auf rund 6 Prozent der Landwirtschaftsfläche.

Teil 2 Analyse des bestehenden Agrarumweltschutzes im Lichte gesellschaftlicher Umweltziele und landwirtschaftlicher Umweltauswirkungen (Möckel)

Bezüglich der Landwirtschaft lassen sich vier bedeutende gesellschaftliche Umweltziele und Problemschwerpunkte identifizieren:

- Erhalt und Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffspeicher
- Erhalt und Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte
- Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen
- Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten

Zu jedem Umweltziel existieren politische Absichtserklärungen, rechtliche Festlegungen und Unterziele. Relevant für die Landwirtschaft sind u.a. die Nachhaltigkeits- und Biodiversitätsstrategien der Bundesregierung, die Umweltqualitätsziele des europäischen Wasser- und Luftreinhalterechts (WRRL, NEC-Richtlinie), des Direktzahlungsrechts („guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“) und des Naturschutzrechts (FFH- und Vogelschutzrichtlinie) sowie nationale Obergrenzen für Treibhausgasemissionen. Das deutsche Umweltrecht hat die Ziele implementiert und teilweise etwas konkretisiert, aber keine weiteren Umweltqualitätsziele aufgestellt. Niveau und Konkretisierungsgrad der rechtlichen Umweltqualitätsziele sind am höchsten im Gewässerschutzrecht, gefolgt vom Luftreinhalterecht. Im Naturschutz- und insbesondere Bodenschutzrecht fehlt es hingegen weitgehend an quantitativ und qualitativ konkretisierten Zielen. So gibt es z.B. keine quantitativen Zielsetzungen zur Erosion, zum Humusgehalt und zu den für die biologische Vielfalt relevanten Mindestflächen bzw. Artenvorkommen oder Obergrenzen für Stoffeinträge (Critical Loads).

Keines der Umweltziele ist gegenwärtig im Bereich der Landwirtschaft auch nur annähernd erreicht. Vielmehr zeigen die amtlichen Statistiken und ausgewerteten Studien, dass gerade hier noch größere Defizite bestehen. Dies beruht grundsätzlich auf dem Umstand, dass die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung in der Landschaft und damit im offenen System erfolgt. Auch in den landwirtschaftlichen Anlagen fallen vielfältige Stoffe an, die zum Großteil auf den landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht oder in die Atmosphäre emittiert werden. Gleichwohl kann hieraus nicht die Aufgabe der Umweltziele bei landwirtschaftlichen Flächen folgen, sondern es bedarf umso größerer Anstrengungen, um i.S.v. Art. 20a GG die Lebensgrundlagen für die zukünftigen Generationen zu sichern. Beim Boden sind v.a. die Erosion, die Verdichtung und der Verlust von organischer Substanz und von Bodenlebewesen problematisch, wobei bis heute keine repräsentativen Untersuchungsergebnisse für ganz Deutschland existieren. Die Degradierung der Bodenfruchtbarkeit kann langfristig gravierende Folgen für die Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit haben. Die Landschaftswasserhaushalte sind im regenreichen Deutschland v.a. durch Entwässerungsmaßnahmen verändert, da über 30 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen (insbesondere in Niedermooren und Auen)

entwässert werden. Neben dem niedrigeren Wasserrückhalt sowie höheren Hochwasserrisiken und Nährstofffrachten wirken sich die Entwässerungsmaßnahmen v.a. negativ auf das Klima aus, da sie die in hydromorphen Böden gespeicherten hohen Kohlenstoffgehalte freisetzen. Die stofflichen Einträge der Landwirtschaft in die Umwelt sind vielfältig und reichen von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln über darin enthaltene Schwermetalle und Tierarzneimittel bis hin zu Methan-, Lachgas-, Ammoniak- und Feinstaubemissionen. Die ausgebrachten Mengen sind enorm und umfassen u.a. 2,8 Mio. t Stickstoff und mehr als 43.800 t synthetische Wirkstoffe für den Pflanzenschutz. Hiervon sind alle Umweltmedien einschließlich des lokalen und globalen Klimas sowie die menschliche Gesundheit und biologische Vielfalt betroffen. Biotope und wildlebende Arten sind nicht nur aufgrund von Bodendegradationen, veränderten Gewässern und Stoffeinträgen betroffen, sondern wurden und werden auch oftmals unmittelbar beseitigt oder verdrängt, um landwirtschaftliche Flächen urbar zu machen, zu vergrößern oder zu intensivieren. Mit dem verstärkten Umbruch von Dauergrünland ist eine erneute Verdrängungswelle eingetreten.

Blickt man auf das bestehende Agrarumweltrecht, so verdeutlicht die hohe Zahl der einschlägigen oder zumindest berührten Vorschriften, dass die Landwirtschaft hinsichtlich des Schutzes der Umwelt kein ungeregelter Bereich ist. Dies entspricht den komplexen Ein- und Wechselwirkungen zwischen Landwirtschaft und Umwelt. Allerdings gehen von den einzelnen Vorschriften höchst unterschiedliche Steuerungswirkungen aus, denn entscheidend ist nicht, dass es ein Gesetz oder eine gesetzliche Regelung gibt, sondern entscheidend sind v.a. das Anforderungsniveau und seine qualitative und quantitative Konkretisierung sowie die rechtliche Bestimmtheit und Umsetzbarkeit der Regelungen. Rechtliche Anforderungen bedürfen der Unterstützung durch Vollzugsinstrumente, wie z.B. behördliche Anordnungen im Einzelfall, Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte sowie Sanktionsmöglichkeiten in Form von Ordnungswidrigkeiten oder Subventionskürzungen. In dieser Hinsicht weist das Agrarumweltrecht, verglichen mit anderen Wirtschaftsbereichen, oftmals ein geringeres Anforderungs- und Regelungsniveau auf. Nicht selten ist die Landwirtschaft vom Gesetzgeber von den normalen Regelungsstatbeständen ausgenommen und Sonderregelungen unterworfen worden. Teilweise verneinen bei unbestimmten Rechtsbegriffen und Tatbestandsvoraussetzungen die normauslegende Rechtswissenschaft und die Behörden die Anwendbarkeit auf die Landwirtschaft. Eine gerichtliche Klärung der Auslegungsfragen ist bisher kaum erfolgt, da nur sehr selten überhaupt agrarumweltrechtliche Rechtsstreitigkeiten – insbesondere bezüglich der Bodenbewirtschaftung – an die Gerichte herangetragen werden.

Hinzu kommen Vollzugsprobleme. Diese resultieren nicht nur aus den begrenzten behördlichen Kapazitäten der Umweltverwaltungen und den praktischen Schwierigkeiten, bei knapp 300.000 Betrieben und 50 Prozent der Landfläche einzelne Bewirtschaftungsmaßnahmen und ihre Umweltauswirkungen zu kontrollieren. Vielmehr sind etliche Vollzugsprobleme schon im Recht angelegt. Dies ist zum einen der Fall, wenn die rechtlichen Anforderungen zu abstrakt und zu unbestimmt sind, zum anderen aber auch, wenn rechtliche Instrumente zur behördlichen Informationsgewinnung, Kontrolle und Durchsetzung nicht ausreichend vorhanden oder mit zu vielen Rechtsunsicherheiten behaftet sind, so dass die Behörden hiervon kaum Gebrauch machen. Oftmals dürften den Behörden aber auch schlicht die Informationen über die konkreten

Bodenbewirtschaftungen der Landwirte fehlen, da Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte nur bei wenigen landwirtschaftlichen Maßnahmen rechtlich vorgeschrieben sind.

Aus der rechtlichen Untersuchung des gegenwärtigen Agrarumweltrechts lassen sich folgende Schlussfolgerungen und Thesen ableiten, wobei die Reihenfolge keine Gewichtung ausdrückt:

- Es mangelt nicht an generellen Zielen und allgemeinen Anforderungen an eine nachhaltige Landbewirtschaftung, sondern an vollzugstauglichen konkreten und messbaren Anforderungen sowie den entsprechenden rechtlichen Vollzugsinstrumenten. Dies gilt für das landwirtschaftliche Fachrecht und das Direktzahlungsrecht, aber insbesondere für das allgemeine Umweltrecht.
- Sowohl das Agrarrecht als auch das Umweltrecht verlangen als ordnungsrechtliche Mindeststandards für die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung, dass die Landwirte die in verschiedenen Gesetzen normierten Anforderungen zur guten fachlichen Praxis einhalten. Das Anforderungsniveau der guten fachlichen Praxis entspricht den anerkannten Regeln der Technik, wie sie von informierten und erfahrenen Landwirten ausgeübt werden. Bei den landwirtschaftlichen Anlagen ist wie bei Anlagen anderer Wirtschaftszweige dagegen der Stand der Technik einzuhalten, was die Beachtung fortschrittlicher Verfahren und Techniken beinhaltet.
- Bei den rechtlichen Anforderungen an die gute fachliche Praxis bestehen deutliche Unterschiede zwischen dem Umwelt- und dem Agrarrecht. Das BBodSchG und BNatSchG enthalten einen umfassenden Nachhaltigkeitsauftrag an die Landwirtschaft, der allerdings sehr abstrakt und wenig konkret handlungsanleitend ausformuliert ist. Das Agrarrecht normiert konkretere Anforderungen an die Düngung und den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, beschränkt sich aber hierauf. Ausdrückliche behördliche Befugnisse, die gute fachliche Praxis durch Anordnungen im Einzelfall betriebs- und standortbezogen zu konkretisieren, bestehen nur hinsichtlich des Pflanzenschutzes und des besonderen Artenschutzes (§§ 3 Abs. 1, 13 Abs. 3 PflSchG; § 44 Abs. 4 BNatSchG).
- Das europäische Direktzahlungs- und das Bioenergierecht stellen weitere Mindestanforderungen an eine nachhaltige Landwirtschaft. Die beihilferechtlichen Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sind in der nationalen Direktzahlungsverpflichtungsverordnung (DirektZahlVerpflV) näher spezifiziert. Für flüssige landwirtschaftliche Energieprodukte gelten zusätzliche Nachhaltigkeitsanforderungen. Für den Umweltschutz problematisch ist aber, dass sich die Landwirte durch Verzicht auf Direktzahlungen und Energiebeihilfen von den diesbezüglichen Anforderungen befreien können.
- Insgesamt bestehen mit den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die gute fachliche Praxis und den beihilferechtlichen Anforderungen des Direktzahlungs- und Bioenergierechts drei verschiedene Anforderungsniveaus, die, obwohl in der Praxis oftmals parallel anzuwenden, nicht miteinander harmonisiert und abgestimmt sind. Während die gute fachliche Praxis umfassendere Anforderungen beinhaltet, sind die Cross Compliance- und Bioenergieanforderungen zwar

beschränkter, aber teilweise konkreter. Diese rechtliche Zersplitterung führt zu Vollzugsdefiziten.

- Eine Rechtszersplitterung ist mittlerweile auch bei den bundes- und landesrechtlichen Vorschriften zum Schutz von Dauergrünland eingetreten. Bisher konnten die vielen Schutzvorschriften den Umbruch von Dauergrünland aber nicht stoppen, was für ein Vollzugsproblem spricht. Insbesondere die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung mit ihren Vermeidungs- und Kompensationspflichten scheint hier contra leges in der behördlichen Praxis kaum angewendet zu werden.
- Von erheblicher Bedeutung ist auch das Flurbereinigungsrecht, welches die Neuordnung und Umgestaltung von Flächen ermöglicht und daher sowohl negative als auch positive Wirkungen für den Umweltschutz haben kann. Das Flurbereinigungsgesetz bedarf einer sprachlichen Modernisierung und veränderten Schwerpunktsetzung, um stärker den Schutz und die Wiederherstellung von Ökosystemfunktionen und Landschaftselementen zu ermöglichen.
- Mit der europäischen Verordnung zum ökologischen Landbau und ihren Durchführungsverordnungen ist auf europäischer Ebene ein besonderes Landwirtschaftskonzept unmittelbar geregelt, welches sich durch geringe Umweltauswirkungen und größere Nachhaltigkeit auszeichnet. Insofern kommt nicht nur dem ökologischen Landbau, sondern auch dem diesbezüglichen Recht eine Vorbildfunktion für das gesamte Agrarumweltrecht zu.
- Planungsinstrumente des Gesamtplanungs- und Umweltrechts ergänzen die genannten Instrumente. Insbesondere mit der Raumplanung und der Bauleitplanung können die zuständigen Behörden v.a. die Standorte sowie Art und Maß von landwirtschaftlichen Anlagen steuern. Eingeschränkt sind die planungsrechtlichen Möglichkeiten für die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung, da entweder die Festsetzungsmöglichkeiten gesetzlich beschränkt sind oder es an der erforderlichen Außenverbindlichkeit der Pläne fehlt. Am größten sind die Möglichkeiten bei der rechtsförmlichen Ausweisung von Schutzgebieten des Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzes. Diese sind aber räumlich auf schutzwürdige und schutzbedürftige Flächen beschränkt.

Bezogen auf die einzelnen Umweltmedien einschließlich der biologischen Vielfalt ist Folgendes zu konstatieren:

- Der Boden ist trotz seiner unmittelbaren Bearbeitung durch die Landwirtschaft nicht ausreichend vor unsachgemäßen landwirtschaftlichen Praktiken geschützt. Dies gilt sowohl hinsichtlich Erosion, Verdichtung und Humusabbau als auch für den stofflichen Eintrag, insbesondere von Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteln. V.a. im Bodenschutzrecht mangelt es an konkreten, differenzierten Anforderungen und Vollzugsinstrumenten. Im Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelrecht fehlen effektive Begrenzungen der Nährstoffüberschüsse und Pflanzenschutzmittelmengen, einheitliche Schadstoff- und Sicherheitsstandards und effektive Instrumente zur Sicherstellung der sachgemäßen Anwendung.

- Landwirtschaftliche Schadstoffemissionen in die Atmosphäre sind bisher sehr unzureichend sowohl im Agrarrecht als auch im Immissionsschutz- oder Klimaschutzrecht geregelt. Für die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung bestehen so gut wie keine Anforderungen. Nur bei flüssigen Bioenergieprodukten ist ein Treibhausgas-Minderungspotential beihilferechtlich vorgeschrieben. Bei den landwirtschaftlichen Anlagen beschränken sich die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehalte und strengeren Betreiberpflichten auf sehr große Tierhaltungs- und Biogasanlagen, wobei Treibhausgase unberücksichtigt bleiben.
- Zum Schutz der Gewässer bestehen umfangreiche Umweltqualitätsziele und Schutzvorschriften der Europäischen Union und Deutschlands, wobei Entwässerungsgräben und Kleingewässer teilweise vom wasserrechtlichen Schutzregime ausgenommen sind. Allerdings weist das Wasserrecht insbesondere hinsichtlich der landwirtschaftlichen Einwirkungen größere Ausnahmen sowie rechtliche Anwendungsdefizite auf. So ist die gewöhnliche landwirtschaftliche Entwässerung weitgehend genehmigungsfrei gestellt und subsumiert die herrschende Meinung diffuse landwirtschaftliche Stoffeinträge nur bei erkennbaren Verstößen gegen das landwirtschaftliche Fachrecht unter die Benutzungstatbestände. Bisher konnte jedoch das Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht nicht ausreichend Einträge in Gewässer verhindern, wie die anhaltende Belastungssituation zeigt. In der Praxis bestehen daher erhebliche Anwendungs- und Vollzugsunsicherheiten.
- Arten und Biotope, aber auch der Naturhaushalt und das Landschaftsbild sind durch das Naturschutzrecht geschützt. Böden, Gewässer und Atmosphäre sind insofern auch vom Naturschutzrecht geschützt. Mit der Eingriffsregelung, der Landschaftsplanung, den Schutzgebieten und dem gesetzlichen Biotop- und Artenschutz hält das Naturschutzrecht eine breite Palette an Instrumenten bereit. Einige der Instrumente sind aber nur eingeschränkt auf die Landwirtschaft anwendbar, da der Gesetzgeber umfangreiche Sonderregelungen und Ausnahmen zugunsten der Landwirtschaft erlassen hat (§§ 14 Abs. 2 und 3, 15 Abs. 3, 30 Abs. 5, 39 Abs. 5 Nr. 1, 40 Abs. 4 Nr. 1, 44 Abs. 4 BNatSchG). Hinzu kommt, dass Praxis und Rechtswissenschaft den Eingriffstatbestand und den Projektbegriff bei Natura 2000-Gebieten dahingehend auslegen, dass die Landwirtschaft hiervon weitgehend ausgenommen bleibt. Beides hemmt den Vollzug des Naturschutzrechts deutlich. Hinzu kommen divergierende Schutzstandards im Direktzahlungsrecht hinsichtlich der zu erhaltenden Landschaftselemente.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass im Agrarumweltrecht oftmals ein Mangel an konkreten und praktisch nachvollziehbaren Anforderungen herrscht, nicht selten rechtliche Unklarheiten und Auslegungsstreitigkeiten den Vollzug erschweren und es teilweise an rechtlichen Vollzugsinstrumenten mangelt. Insbesondere fehlen Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte sowie klar anwendbare Anordnungsbefugnisse zur Konkretisierung und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis im Einzelfall.

Teil 3 Instrumentelle Verbesserungspotentiale im Agrarumweltrecht (Möckel)

Ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente im Instrumentenverbund und ihre vollzugseffektive Ausgestaltung

Ein Instrument kann die Umweltprobleme der Landwirtschaft nicht allein lösen, sondern es bedarf eines abgestimmten Instrumentenverbunds aus u.a. ordnungs- und planungsrechtlichen Anforderungen sowie Vollzugsinstrumenten, unterstützenden Beihilfen, lenkenden Abgaben und Steuern, Zertifizierungssystemen, helfender Beratung und Weiterbildung. Die verschiedenen Instrumente sind so zu kombinieren, dass möglichst ihre jeweiligen Vorteile genutzt und die jeweiligen Nachteile ausgeglichen werden, um im Ergebnis eine möglichst effektive und effiziente Umweltpolitik zu erreichen. Die Instrumente sollten möglichst die externen Umweltkosten der Landwirtschaft internalisieren. Schon gegenwärtig nutzt die Agrarpolitik die meisten der genannten Instrumente, wobei die Beihilfen und das Ordnungsrecht dominieren und teilweise konkurrieren. Eine umfassende Analyse des Instrumentenverbunds kann leider auch diese Studie nicht leisten. Sie konzentriert sich vielmehr auf ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente. Diese sind besonders gut geeignet, um flächendeckend allgemeinverbindliche Mindestanforderungen aufzustellen, denn mit dem Ordnungs- und Planungsrecht kann der Gesetzgeber unter Beachtung der Grundrechte und des Verhältnismäßigkeitsprinzips verbindlich Rechte und Pflichten festlegen und von den Verursachern ein bestimmtes umweltschonendes Verhalten einfordern, ohne dass hierfür finanzielle Zahlungen der Allgemeinheit nötig sind. Im Vergleich zur Lenkung mittels Beihilfen, die ebenfalls umfangreicher Kontrollen bedarf, sind sie für den Staat daher nicht nur effektivere, sondern auch sehr effiziente Instrumente.

Die Unterschiede zwischen Ordnungs- und Planungsrecht sind dabei fließend. Während das Ordnungsrecht die Rechte und Pflichten für das jeweilige Hoheitsgebiet festsetzt, nehmen flächenbezogene Planungsinstrumente auf Teilgebiete Bezug und erlauben i.d.R. räumlich definierte Ziele und Anforderungen an die Landnutzung. Anders als beim Ordnungsrecht ist bei Planungen oftmals keine rechtsförmliche Außenverbindlichkeit vorgesehen. Dafür ist die Partizipation der Bürger, Träger öffentlicher Belange und Verbände bei Plänen größer, da hier regelmäßig eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist (insbesondere im Rahmen der strategischen Umweltprüfung von Plänen). Insgesamt sind Planungen in besonderer Weise geeignet, räumlich komplexe Situationen mit verschiedenen konfligierenden Belangen und kumulativen Wirkungen zu bewältigen, während das Ordnungsrecht allgemeinverbindliche Mindeststandards erlaubt.

Aufgrund des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts (Art. 20 Abs. 3 GG) ist ein behördlicher Vollzug von ordnungs- und planungsrechtlichen Anforderungen, aber auch von ökonomischen Anreizinstrumenten nicht möglich, ohne dass die Behörden mit ordnungsrechtlichen Vollzugsinstrumenten ausgestattet sind, mit denen sie die Einhaltung überwachen und durchsetzen können. Hierzu gehören u.a. behördliche Kontroll- und Anordnungsbefugnisse, Verwaltungszwang, Anzeigepflichten der Adressaten, Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Vorhaben oder Beihilfen sowie die Bewehrung mit Ordnungswidrigkeitstatbeständen oder gar Straftatbeständen. Fehlen diese rechtlichen Vollzugsinstrumente, sind den Behörden weitgehend die Hände gebunden. Untersuchungen zeigen z.B., dass die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften bei genehmigungspflichtigen Vorhaben deutlich stärker überwacht wird als bei zulassungs- und anzeigefreien Tätigkeiten. Die neuen Möglichkeiten der computer-

und sensorunterstützten Präzisionslandwirtschaft könnten den finanziellen und personellen Aufwand für die Erhebung der erforderlichen Bilanzierungs- und Überwachungsdaten wesentlich mindern.

Oftmals behindern die gesetzlichen Regelungen selber ihren Vollzug. So erschweren unbestimmte Rechtsbegriffe, fehlende qualitative und quantitative Festlegungen oder behördliche Beurteilungs- und Ermessensspielräume die Umsetzung, da sie rechtliche Unsicherheiten verursachen, die oftmals zu Lasten von Allgemeinwohlinteressen wie dem Umweltschutz gehen. Eine vollzugsförderliche Ausgestaltung ordnungs- und planungsrechtlicher Anforderungen an die Landwirtschaft sollte daher möglichst folgende Kriterien erfüllen:

- eindeutige Verbindlichkeit sowie qualitative und quantitative Bestimmtheit,
- Verständlichkeit sowie Umsetzbarkeit und Kontrollierbarkeit in der Praxis,
- Beachtung der tragenden Prinzipien des Umweltrechts, insbesondere der Vorsorge- und Verursacherprinzipien,
- Festlegung allgemeiner Mindeststandards, die standortbezogen konkretisiert werden können, sowie
- dynamische Anpassung an wissenschaftliche Erkenntnisse und den technischen Fortschritt.

Schließlich sind die Vorschriften der verschiedenen Gesetze in ihren Begrifflichkeiten, Annahmen und Wirkungen abzustimmen, um Widersprüche und Auslegungsunsicherheiten zu vermeiden.

Verbesserungsoptionen bei den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung

Ordnungsrechtliche Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung enthalten gegenwärtig das Dünge- und Pflanzenschutzrecht sowie das Boden- und Naturschutzrecht. Sie dienen in erster Linie der Vorsorge und stellen als Mindeststandard auf die gute fachliche Praxis ab. Diese verweist auf die allgemein anerkannten Techniken und Bewirtschaftungsweisen. Ihr Anforderungsniveau ist geringer als bei landwirtschaftlichen Anlagen (z.B. Tierhaltungs- oder Biogasanlagen), bei denen wie bei anderen Industrieanlagen der Stand der Technik und damit die zur Erreichung eines hohen Umweltschutzniveaus besten verfügbaren Techniken, Verfahren oder Betriebsweisen anzuwenden sind. Die gute fachliche Praxis stellt daher gegenwärtig nicht die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze dar. Um ein insgesamt hohes Umweltschutzniveau zu erreichen, empfiehlt es sich, auch bei den Anforderungen an die gute fachliche Praxis die für den Schutz der Umwelt wirksamsten Techniken, Verfahren und Bewirtschaftungsweisen zu berücksichtigen.

Eine Anhebung des Anforderungsniveaus ist sowohl für das Umwelt- als auch für das Agrarrecht geboten. Welche Techniken, Maßnahmen sowie Emissions- und Immissionsbegrenzungen im Einzelnen erforderlich sind, ist keine juristisch zu beantwortende Frage, sondern bedarf weiterer umwelt- und agrarfachlicher Ausarbeitungen. Sie sollten im Sinne einer vollzugsfreundlichen Ausgestaltung aber möglichst quantitativ oder qualitativ bestimmt, kontrollierbar und verständlich sein. Da sie der Bewirtschaftung einen Rahmen geben sollen, sind sowohl verbindliche Grenzen

(z.B. Emissionsobergrenzen) zu setzen als auch spezifische Pflichten (z.B. bezüglich biologisch-mechanischer Pflanzenschutzmaßnahmen) aufzunehmen.

Dabei gilt es, auch die rechtlichen Defizite der Regelungen zur Bodenbewirtschaftung zu beheben. Die Probleme reichen von der Zersplitterung innerhalb des Ordnungsrechts und dem nicht abgestimmten Nebeneinander von ordnungs- und beihilferechtlichen Bewirtschaftungsanforderungen über die freistellenden Sonderregelungen bis hin zu fehlenden Vollzugsinstrumenten. Das größte Defizit dürfte in den unterschiedlichen Konkretisierungsniveaus im Umwelt- und Agrarrecht zu sehen sein. Während das Düngemittelrecht und neuerdings auch das Pflanzenschutzmittelrecht aufgrund europäischer Vorgaben relativ konkrete Vorgaben für den Einsatz dieser Betriebsmittel machen und Anordnungsbefugnisse zur weiteren Konkretisierung im Einzelfall vorsehen, enthalten das Bodenschutz- und das Naturschutzrecht sehr abstrakt formulierte Grundsätze, deren behördliche Konkretisierung im Einzelfall im BBodSchG ausgeschlossen und im BNatSchG umstritten ist. Das Wasser- und das Immissionsschutzrecht sind trotz der landwirtschaftlichen Emissionen in Gewässer und Atmosphäre gegenwärtig nur eingeschränkt bzw. gar nicht auf die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung anwendbar und kennen keine spezifischen Anforderungen an die gute fachliche Praxis. Da das Agrarrecht mit dem Dünge- und Pflanzenschutzrecht nur zwei Aspekte der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung aufgreift, können diese Regelungen nicht medienbezogene Anforderungen ersetzen.

Wichtigste Empfehlung ist daher, auch im Umweltrecht umfassend spezifische Handlungsanweisungen zum Schutz von Böden, Gewässern und Luft sowie der Biotope und Arten einzuführen und zwar auch im Wasser- und Immissionsschutzrecht. Entsprechende Ermächtigungen zum Erlass konkretisierender Rechtsverordnungen wie im Düngerecht würden das Umweltrecht nicht mit agrartechnischen Details überfrachten und eine schnellere Anpassung als bei parlamentarischen Gesetzen ermöglichen. Im Naturschutzrecht ließen sich mit Hilfe einer pauschalen Kompensationspflicht in Form z.B. eines extensiven Mindestflächenanteils oder produktionsintegrierter Maßnahmen auch die Eingriffsregelung und der besondere Artenschutz vollzugstauglicher ausgestalten und unvermeidbare Beeinträchtigungen kompensieren, ohne dass die Landwirtschaft im Widerspruch zum Verursacherprinzip wie bisher weitgehend freigestellt werden muss. Aus Vollzugsgründen dringend erforderlich ist schließlich eine Zusammenführung der unterschiedlichen Regelungen im Bereich des Grünlandschutzes, die sich aktuell über viele Bundes- und Landesgesetze verteilen. Alternativ wäre es denkbar, anstelle mehrerer medienbezogener Vorschriften, diese in einem neuen Agrarumweltgesetz die Anforderungen zur guten fachlichen Praxis zu bündeln oder insgesamt ins Naturschutzrecht aufzunehmen, da dieses den Schutz aller Umweltmedien beinhaltet.

Um mehr Rechtsklarheit für Behörden und Landwirte zu erreichen und Mindeststandards dauerhaft rechtlich abzusichern, empfiehlt es sich des Weiteren, das Verhältnis zwischen dem Ordnungs- und Planungsrecht und den beihilferechtlichen Cross Compliance- und Bioenergie-Nachhaltigkeitsanforderungen zu verbessern. Entsprechend dem Gedanken von Cross Compliance sollte allein das Ordnungsrecht – unterstützt durch das Planungsrecht – Mindestanforderungen an die Bewirtschaftung normieren und das Beihilferecht sich auf die finanzielle Unterstützungs- und Förderfunktion konzentrieren. Damit nicht rechtswidriges Verhalten subventioniert wird, würde es genügen, wie in

Art. 5 Direktzahlungsverordnung 73/2009 oder §§ 4a, 5a, 5b DirektZahlVerpflV auf die ordnungsrechtlichen Anforderungen zu verweisen und bei Verstößen die Beihilfen zu kürzen. Dies hätte den großen Vorteil, dass bei unattraktiveren Beihilfen die Mindeststandards gleichwohl für jeden Landwirt gelten.

Verbesserungsoptionen bei planungsrechtlichen Instrumenten

Mit Planungsinstrumenten lassen sich flächenbezogene Umweltqualitätsziele und Anforderungen festlegen und so Landnutzungskonflikte räumlich und unter Beteiligung der Öffentlichkeit lösen. Zwischen den existierenden Planungsinstrumenten gibt es aber erhebliche Unterschiede bei den Aufgaben, Funktionen, Zuständigkeiten und Rechtswirkungen. Allgemein lassen sie sich unterteilen in: Gesamtplanungen (Raumordnungspläne, Flächennutzungspläne), allgemeine Fachplanungen (Landschaftsplanungen, wasserrechtliche Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne sowie Hochwasser-Risikomanagementpläne, Luftreinhaltepläne und integrierte ländliche Entwicklungskonzepte) und flächenspezifische Fachpläne (Bebauungspläne, flurbereinigungsrechtliche Wege- und Gewässerpläne, naturschutz-, bodenschutz- und wasserrechtliche Schutzgebiete, Überschwemmungsgebiete und Gewässerausbaupläne). Unmittelbar verbindliche Rechtswirkungen nach außen, also im Staat-Bürger-Verhältnis, besitzen i.d.R. nur die flächenspezifischen Fachpläne, da sie als außenverbindliche Rechtsakte ergehen. Den anderen Plänen kommt regelmäßig nur eine mittelbare Außenwirkung zu, indem sie bei der Entscheidung über flächenspezifische Fachpläne oder bei Genehmigungsentscheidungen von den entscheidungsbefugten Stellen zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind. Insofern bestehen hinsichtlich der Landwirtschaft auch wesentliche Unterschiede zwischen den bau- oder immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen und der i.d.R. zulassungsfreien Bodenbewirtschaftung.

Die bestehenden Planungsinstrumente erlauben es, Standort sowie Art und Maß landwirtschaftlicher Anlagen festzusetzen. Auf der überörtlichen Ebene ermöglicht dies die Raumordnungsplanung. Die raumplanerisch festgelegten Ziele sind bei den kommunalen Bauleitplänen zu beachten und bei der Anlagenzulassung zu berücksichtigen. Positive Standortfestlegungen sind gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB beachtlich, sofern es sich um eine gewerbliche Tierhaltungsanlage oder eine Biogasanlage handelt. Letzteres sollte auf landwirtschaftliche Anlagen ausgedehnt werden. In Anbetracht der kumulativen Wirkungen vieler Einzelnutzungen sollte im ROG ausdrücklich die Möglichkeit aufgenommen werden, immissionsbezogene Umweltqualitätsziele und emissionsbezogene Obergrenzen für ein Gebiet festzusetzen (z.B. bestimmte Gesamtemissionen).

Auf der örtlichen Ebene können Städte, Kreise und Gemeinden die Bebaubarkeit von Flächen mit Hilfe von Bebauungsplänen umfassend steuern (§§ 9, 30 BauGB). Zum einen bedürfen bestimmte Tierhaltungs- und Biogasanlagen, die nicht nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 6 BauGB privilegiert sind, eines gestattenden Bebauungsplans, wenn sie im Außenbereich errichtet werden sollen. Ein Anspruch auf Aufstellung eines solchen Planes besteht nach § 1 Abs. 3 BauGB aber nicht. Zum anderen können die Kommunen mit einem Bebauungsplan auch die Errichtung oder Änderung privilegierter Anlagen begrenzen bzw. ausschließen, da sich innerhalb eines Bebauungsplanes Art und Maß der Bebau- und Nutzbarkeit gemäß § 30 BauGB allein nach Planinhalten bestimmen.

Bezüglich der Standortwahl genügen nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB auch schon Festsetzungen im Flächennutzungsplan. Eine unzulässige Verhinderungsplanung liegt dabei erst vor, wenn die Gemeinde keinen städteplanerischen Gestaltungswillen hat. Die Kommunen haben es daher insgesamt bauplanungsrechtlich in der Hand, ob und wenn ja wo und in welchem Umfang Tierhaltungs- und Biogasanlagen in ihrem Gebiet errichtet werden. Eine Ausweitung der planerischen Möglichkeiten erscheint daher nicht erforderlich. Es empfiehlt sich aber, wie in § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB auch den Privilegierungsstatbestand in § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB einzuschränken, damit große Tierhaltungsanlagen unabhängig von ihrer Einstufung als Landwirtschaft oder Gewerbe immer eines Bebauungsplanes bedürfen und den Standortfestsetzungen in Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen unterliegen.

Bei Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen laufen die nicht außenverbindlichen Gesamtplanungen und allgemeinen Fachplanungen ins Leere, da der Landwirt ihren Inhalt nicht beachten muss und sie in kein Genehmigungsverfahren mit einfließen. Besser sieht die Situation bei den Landschaftsplänen in Nordrhein-Westfalen und Berlin sowie bei den außenverbindlichen Fachplanungen aus, wobei die Möglichkeiten unterschiedlich groß sind. Insbesondere gemeindliche Bebauungspläne sind kaum geeignet, da die Bauleitplanung im Allgemeinen und der Festsetzungskatalog in § 9 BauGB im Besonderen sich an bauliche Nutzungen richten und nur in sehr begrenztem Umfang Festsetzungen zu Art und Maß nichtbaulicher Nutzungen erlauben. Eingeschränkt sind auch die Möglichkeiten in den flurbereinigungsrechtlichen Wege- und Gewässerplänen und wasserrechtlichen Gewässerausbauplänen. Umfangreiche Festsetzungen gestatten die naturschutz-, bodenschutz- und wasserrechtlichen Schutzgebiete und die Überschwemmungsgebiete. Allerdings kommen hier nur schutzbedürftige und schutzwürdige Flächen in Frage. In Bezug auf landwirtschaftliche Gewässerbeeinträchtigungen könnten die Länder jedoch deutlich stärker als bisher Wasserschutzgebiete nach § 51 Abs. 1 Nr. 3 WHG ausweisen.

Insgesamt fehlt aber ein umfassendes planerisches Instrument, mit dem sich überall Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzungen standortbezogen und verbindlich bestimmen lassen. Da in Deutschland 50 Prozent der Landfläche landwirtschaftlich genutzt werden und in Agrarregionen der Anteil an den Gemeindeflächen über 90 Prozent betragen kann, wäre zu erwägen, die kommunale Selbstverwaltungshoheit um die planerische Steuerung der nichtbaulichen Bodennutzungen zu erweitern und den vor Ort lebenden Bürgern ein den Bebauungsplänen vergleichbares Instrument an die Hand zu geben. Die Planungsmöglichkeit sollte für die Gemeinden fakultativ sein. Instrumentell bietet es sich hier v.a. an, die Bauleitplanung mit den Bebauungsplänen zu einer Bodennutzungsplanung zu erweitern, die auch Festsetzungen zu Art und Maß nichtbaulicher Nutzungen erlaubt. Soweit entsprechende Festsetzungen über Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu unmittelbar verbindlichen Restriktionen der ausgeübten (und sich nach Lage der Dinge aufdrängenden) Bodennutzung führen, bedürfen sie freilich einer korrespondierenden Kompensation, so dass nicht zu befürchten ist, dass ein solches Instrument von den planungsbefugten Gemeinden ausufernd genutzt wird.

Verbesserungsoptionen bei den Vollzugsinstrumenten

Die Studie untersuchte bei den Vollzugsinstrumenten Anordnungsbefugnisse, Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte vertieft. Anordnungsbefugnisse ermöglichen es den Behörden, rechtsverbindliche Verwaltungsakte zu erlassen, um im Einzelfall die Einhaltung der Gesetze durchzusetzen oder Anforderungen zu konkretisieren. In vielen agrarumweltrechtlich relevanten Gesetzen finden sich allgemeine Befugnisse zur Durchsetzung ihrer Vorschriften oder der aufgrund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen. Den allgemeinen Anordnungsbefugnissen stehen teilweise spezifische Einzelbefugnisse zur Seite (z.B. § 3 Abs. 1 S. 2 PflSchG). Im BBodSchG sind Anordnungen hinsichtlich der guten fachlichen Praxis allerdings ausdrücklich ausgeschlossen und nur Beratung ist erlaubt. Auch im Flurbereinigungsrecht fehlen umfassende Anordnungsbefugnisse gegenüber der ausführenden Teilnehmergemeinschaft. Ähnliches gilt für die nationalen Klärschlamm- und Bioabfallverordnungen sowie im Ökolandbau- und im Bioenergierecht. Da die Behörden aufgrund des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts ohne gesetzliche Befugnisse rechtlich handlungsunfähig sind, sollten diese in allen Gesetzen des Agrarumweltrechts vorhanden sein. Des Weiteren sollten, um Streitfragen zu klären bzw. vorzubeugen, spezifische Befugnisse zur einzelfallbezogenen Konkretisierung und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis in allen relevanten Gesetzen eingeführt werden.

Genehmigungsvorbehalten dienen wie Anzeigepflichten der Informationsgewinnung. Wegen dem behördlichen Prüfungsauftrag gewährleisten Genehmigungsvorbehalte aber anders als Anzeigepflichten eine bessere Durchsetzung des Rechts sowie eine höhere Rechtssicherheit für den Landwirt. Genehmigungsvorbehalte haben eine vorbeugende Schutzfunktion, da mit dem Vorhaben erst nach Erhalt einer positiven Zulassungsentscheidung bzw. nach Ablauf einer Wartezeit angefangen werden darf. Im einschlägigen Agrar- und Umweltrecht bestehen etliche Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte. Allerdings sind nur wenige ausdrücklich auf die Landwirtschaft anwendbar.

Unter immissions-, wasser- oder baurechtlichen Genehmigungsvorbehalt stehen regelmäßig landwirtschaftliche Anlagen. Auch bei Maßnahmen zur grundlegenden Umgestaltung von Flächen (Gewässerausbau, Flurbereinigung, Entwässerungsmaßnahmen, Beseitigung von Landschaftselementen oder Dauergrünlandumbruch) sind Planfeststellungen, wasser- oder baurechtliche Zulassungen oder subsidiär naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigungen nötig. Hinsichtlich der normalen landwirtschaftlichen Bodennutzung (Ackerbau, Grünland, Sonderkulturen) existieren hingegen so gut wie keine Genehmigungsvorbehalte, da entweder allgemeine Vorbehalte nach herrschender Meinung nicht einschlägig sind (z.B. § 8 WHG), gesetzliche Freistellungen bestehen (z.B. § 14 Abs. 2 BNatSchG) oder schlicht kein Vorbehalt normiert ist (z.B. PflSchG). Um mit diesen Instrumenten im Agrarumweltrecht einen besseren Vollzug zu erreichen, kommen zwei Wege in Betracht.

Zum einen könnten die bestehenden Genehmigungsvorbehalte des Umweltrechts konkretisiert und ausdrücklich hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung für anwendbar erklärt werden. Im Bereich des Dünge- und Pflanzenschutzmittelrechts könnten neue Anzeige- und Genehmigungspflichten die Einhaltung und den Vollzug der anspruchsvollen materiellen Anforderungen verbessern. Zu empfehlen wäre weiterhin, die bundes- und landesrechtlichen

Genehmigungsvorbehalte beim Umbruch von Dauergrünland in einem Gesetz zusammenzuführen. Schließlich sollten auch die Zuständigkeiten für die einzelnen Gesetze des Agrarumweltrechts möglichst vereinheitlicht werden, um Informationen und Fachkompetenzen zu bündeln.

Zum anderen könnte eine allgemeine Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung für landwirtschaftliche Betriebe eingeführt werden, ähnlich wie für Gewerbe- und Industriebetriebe. Dies hätte den Vorteil, dass sich die Zahl der Genehmigungsverfahren und -behörden stark reduzieren würde und gleichzeitig eine umfassende Würdigung und Prüfung des Bewirtschaftungskonzepts des Betriebes möglich wäre. Aufgrund der betriebswirtschaftlich, technisch oder ökologisch bedingten Veränderungen sollte die Zulassung nur für einen begrenzten Zeitraum erteilt werden, um neue Erkenntnisse, standörtliche Veränderungen und technische Entwicklungen zu berücksichtigen und die Vorsorge- und Kontrollfunktion des Genehmigungsvorbehalts zu erhalten. In der Genehmigung könnte u.a. rechtsverbindlich über Art und Maß der möglichen Nutzungen (z.B. Acker oder Dauergrünland) entschieden und es könnten Biotop ausgewiesen und standortbezogene Umweltqualitätsziele sowie spezifische Umwelt- oder Naturschutzmaßnahmen festgelegt werden. Auch der Einsatz bestimmter Bewirtschaftungsmaßnahmen oder Geräte ließe sich betriebs- oder standortbezogen vorgeben oder untersagen (z.B. konservierende Bodenbewirtschaftung). Dem Genehmigungsantrag könnten hierzu auch beizubringende Angaben über den Zustand der Flächen zu Grunde gelegt werden (z.B. Humus- und Nährstoffgehalte oder -bilanzen, durchgeführte Umweltschutzmaßnahmen). Eine solche allgemeine Betriebsgenehmigung ließe sich auch als Anknüpfungspunkt für die Einbeziehung raumplanerischer/städteplanerischer Zielfestlegungen nutzen und verspricht damit erhebliche Effektivitätsgewinne bei den bestehenden Planungsinstrumenten.

Fazit

Insgesamt lässt sich bei den rechtlichen Verbesserungsoptionen konstatieren, dass sich allgemeine und standortbezogene Mindestanforderungen nicht nur bei den landwirtschaftlichen Anlagen, sondern auch bei der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung am besten durch eine Instrumentenkombination aus Ordnungs- und Planungsrecht sowie einzelfallbezogenen Vollzugsinstrumenten erreichen lassen. Mit dem Ordnungsrecht können allgemeine Mindestanforderungen, gegebenenfalls differenziert nach z.B. Nutzungs- oder Bodenarten, vorgegeben werden. Flächenbezogene Pläne könnten dann diese Mindeststandards räumlich zuordnen und konkretisieren sowie weitere standortbezogene Umweltqualitätsziele und Bewirtschaftungsanforderungen festlegen. Auf der Vollzugsebene ließen sich schließlich mittels behördlicher Anordnungen oder Genehmigungsbescheide die einzuhaltenden ordnungs- und planungsrechtlichen Umweltqualitätsziele und Anforderungen durchsetzen, indem rechtsverbindlich im Einzelfall die gesetzlichen Ziele und Anforderungen bestimmt und gegebenenfalls nochmals standortbezogen spezifiziert werden. Eine eigenständige Kodifizierung des Agrarumweltrechts in einem Agrarumweltgesetz empfiehlt sich dafür nicht, da die Nachteile eines auf der Grundlage diverser Bundeskompetenzen zu erlassenen Agrarumweltgesetzes deutlich größer als dessen Vorteile erscheinen.

Teil 4 Ergänzende Instrumente und agrarfachliche instrumentelle Bewertung (Rutz/Schramek)

Informelle und ökonomische Instrumente

Im Idealfall führt die Kombination verschiedener Politikinstrumente, wie ordnungsrechtlicher Vorgaben, negativer und positiver ökonomischer Anreize sowie Beratung dazu, dass die öffentlichen Güter in dem von der Gesellschaft nachgefragten Umfang bereitgestellt und die Umweltqualitätsziele möglichst effizient erreicht werden. Welche Instrumente zum Einsatz kommen, wird maßgeblich von der Festlegung des Referenzniveaus, oberhalb dessen die Erbringung gesellschaftlich gewünschter Leistungen zu honorieren ist, und der Zuweisung von Eigentumsrechten bestimmt.

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wurde als Ergänzung zur Analyse des Ordnungs- und Planungsrechts der Beitrag der landwirtschaftlichen Beratung und der Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft in der Form von Agrarumweltmaßnahmen zur Erreichung von Umweltzielen dargestellt.

Beratung kann zur Erreichung von Umweltzielen in der Landwirtschaft beitragen, indem sie das Verständnis der Landwirte für die Notwendigkeit von Umweltschutzmaßnahmen erhöht, die Umsetzung ganzheitlicher und über die Minimalstandards hinausgehender Konzepte (z.B. für den Erhalt und Ausbau von Biodiversität) ermöglicht und zur effektiven und effizienten Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen beiträgt. Gesamtbetriebliche Ansätze, die auch ökonomische, soziale und arbeitswirtschaftliche Aspekte im Blick haben und auf den persönlichen Austausch zwischen Landwirt und Berater setzen, sind besonders vielversprechend, aber auch besonders zeit- und personalaufwändig und damit teuer. Das Ziel muss es hier sein, intelligente und differenzierte Angebote zu entwickeln und Beratungsnetzwerke und Kooperationen, z.B. mit lokalen Multiplikatoren, zu deren Umsetzung aufzubauen. Vor dem Hintergrund, dass der Staat sich immer mehr aus der Beratung zurückzieht, erscheint es wichtig hervorzuheben, dass Beratungsangebote mit dem Ziel der Stärkung des Umwelt- und Naturschutzes in der Landwirtschaft sich nicht alleine aus privaten Interessen auf den Märkten herausbilden werden, sondern dass der Staat eine Mitverantwortung für diese Beratung zu tragen hat, um öffentliche Interessen zu wahren.

Fortbildungspflichten für Landwirte zu Themen des Umwelt- und Naturschutzes als Ergänzung zu freiwilligen Beratungsangeboten sind ein bedenkenswerter Ansatz, der im Rahmen weiterer Forschungsprojekte genauer untersucht werden sollte.

Seit der Mac Sharry Reform 1992 sind Agrarumweltmaßnahmen obligatorischer Bestandteil der GAP und deren Umsetzung in den Mitgliedsstaaten. Sie stellen das wichtigste Instrument zur Honorierung ökologischer Leistungen durch europäische Landwirte dar. Die freiwillig teilnehmenden Landwirte verpflichten sich dabei für einen bestimmten Zeitraum (meistens fünf Jahre) festgelegte Auflagen zu erfüllen und erhalten dafür eine Kompensationszahlung. Die konkrete Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen erfolgt in Deutschland in den einzelnen Bundesländern. Zwar ist allgemein anerkannt, dass Agrarumweltmaßnahmen vor allem dort, wo aktives Handeln für den Umwelt- und Naturschutz seitens der Landwirte notwendig ist, eine sinnvolle Ergänzung zu gesetzlichen Auflagen darstellen, doch wird die Effektivität der verschiedenen Maßnahmen zunehmend kritisch diskutiert. Zentrale Fragen sind dabei die Abgrenzung zur guten fachlichen Praxis, zu den Cross Compliance- und künftig den Greeninganforderungen, die mangelnde Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen bei

den Landwirten in Intensivregionen sowie das richtige Verhältnis zwischen sog. Basis- oder Einstiegsmaßnahmen und anspruchsvolleren, effektiveren Maßnahmen. Als besonders effizient geltende ergebnisorientierte Maßnahmen werden aufgrund des Mangels an in der Praxis anwendbaren Agrarumweltindikatoren selten umgesetzt. Wichtige Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme sind unter anderem eine regelmäßige Anpassung der Prämienhöhe an steigende Preise für Agrarprodukte, ein größeres Angebot sogenannter „dunkelgrüner“ Maßnahmen mit dem Schutzziel Biodiversität, der Ausbau begleitender Beratungsangebote und die Weiterentwicklung in der Praxis anwendbarer ergebnisorientierter Maßnahmen.

Agrarfachliche instrumentelle Bewertung der Verbesserungsvorschläge

Die Bewertung der Verbesserungsvorschläge für ordnungsrechtliche Anforderungen, planungsrechtliche Instrumente und für Vollzugsinstrumente basiert auf den Ergebnissen der mehrstufigen Expertenbefragung, den Erkenntnissen ausgewählter Forschungsprojekte, den Ergebnissen des Fachgesprächs sowie eigenen Einschätzungen der Autoren. Leitende Kriterien sind die zu erwartende Effektivität, Effizienz und die praktische Umsetzbarkeit der Vorschläge. An einigen Stellen weicht die Bewertung aus agrarwissenschaftlicher Perspektive von den Empfehlungen aus dem juristischen Teil des Gutachtens ab.

Folgende Ergebnisse sind hervorzuheben:

- Die Anforderungen der guten fachlichen Praxis müssen auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse konkretisiert, regelmäßig angepasst und konsequent vollzogen werden, um sicherzustellen, dass sie einen adäquaten Minimalstandard darstellen. Eine Übertragung des Prinzips der besten verfügbaren Technik auf die Landwirtschaft erscheint nur in engen Grenzen möglich, z.B. bei der Anwendung auf leicht und ohne größere Investitionen austauschbare Geräte.
- Anstatt eine pauschale Kompensationspflicht einzuführen, die suggeriert, dass eine den Gesetzen folgende Landwirtschaft per se mit negativen Umwelteffekten verbunden ist, sollte die gute fachliche Praxis so ausgestaltet und vollzogen werden, dass sie die momentan geltende Regelvermutung auch tatsächlich rechtfertigt. Die Konkretisierung und Spezifizierung der Anforderungen sollte auf der Grundlage von Gebietskulissen erfolgen, für deren Abgrenzung bundesweit einheitliche und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Kriterien entwickelt werden müssten.
- Eine Harmonisierung der Cross Compliance-Anforderungen mit dem deutschen Ordnungsrecht ist sinnvoll, da es sich bei den Cross Compliance-Anforderungen um Mindestanforderungen im Sinne der guten fachlichen Praxis und nicht um zu honorierende darüber hinausgehende ökologische Leistungen der Landwirte handelt und eine Trennung daher nicht nachvollziehbar ist.
- Die Erweiterung der kommunalen Planungshoheit hin zu einer kommunalen Bodennutzungsplanung wird nicht empfohlen, da in den möglichen Festlegungen ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Eigentumsrechte und die Berufsfreiheit der betroffenen Landwirte gesehen wird. Insgesamt erscheint der zu erwartende Nutzen des Instruments im Vergleich zum zu erwartenden Aufwand und den

eventuellen negativen Auswirkungen auf die betroffenen Landwirte als zu gering. Dies gilt umso mehr als andere Instrumente zur Verfügung stehen, um die gewünschten Ziele zu erreichen. So sind beispielsweise von konkreteren Anforderungen der guten fachlichen Praxis und deren Vollzug deutlich positivere Effekte für den Natur- und Umweltschutz zu erwarten. Um das Verantwortungsbewusstsein der Bevölkerung für die Art und Weise der Landwirtschaft zu stärken, bieten sich Instrumente wie die partizipative Landschaftsplanung oder die Regionalentwicklung an.

- Der mangelnde Vollzug der bestehenden rechtlichen Anforderungen ist ein zentrales Problem des Agrar- und Umweltrechts. Der Kontrollierbarkeit sollte deswegen bei der Formulierung konkreterer und/oder höherer Mindestanforderungen der guten fachlichen Praxis ein besonders hohes Gewicht zukommen. Genehmigungsvorbehalte sind lediglich bei relevanten Einzelmaßnahmen sinnvoll und zumutbar. Die Einführung einer allgemeinen Betriebsgenehmigung erscheint nicht realistisch. Wie die Bedingungen für den Vollzug von Mindestanforderungen in Bezug auf Vollzugsinstrumente darüber hinaus, aber auch bezüglich der Verwaltungsstrukturen optimal gestaltet werden können, sollte Gegenstand weiterer Forschung sein.

Synthesis

Terms of reference and procedure (Möckel)

This study was commissioned by the German Federal Environment Agency (UBA) and conducted by the Department of Environmental and Planning Law at the Helmholtz Centre for Environmental Research (UFZ) in Leipzig and the Institute for Rural Development and Research (IfLS) at the Johann Wolfgang Goethe University in Frankfurt am Main from December 2011 to October 2013. It investigated how national environmental and agricultural law could be used to a greater extent than thus far to steer development towards sustainable eco-and-climate-friendly agricultural practices. The aim was to analyse existing legal instruments and identify potential ways of improving them with a view to achieving society's environmental objectives and eliminating the environmental threats posed by agriculture in Germany today and those expected to arise in the future. As required by the UBA's terms of reference, the study focused on the form and enforcement of national regulatory and planning law, particularly in the area of agriculturally relevant environmental law and environmentally relevant agricultural law – jointly referred to in the study as "agri-environmental law". Requirements and premises under European law were also addressed. Whilst the study touched on other instruments such as European and national subsidy law and advice schemes, these were not analysed in the same depth. The UBA refrained from asking for an analysis of taxation and duty instruments, given that such analyses were already being conducted separately by the UFZ.² That this study was conducted at the same time as debate about revision and greening of the EU's Common Agricultural Policy was not simply a coincidence: the study report was in fact intended to set out the importance and potential of regulatory and planning law as an essential accompaniment to agricultural subsidies, as only through an effective combination of the various policy instruments can an eco-friendly system of agriculture be established and secured in the long term.

The study is divided into four parts: Part 1 gives a statistics-based description of the development of agriculture in Germany over the last few decades in order to highlight the ecologically relevant intensification trends. In Part 2, the UFZ provides an extensive analysis of existing national and European regulatory and planning law, including the cross-compliance requirements under the law on subsidies, in the light of society's environmental objectives and the environmental threats currently posed by agriculture. As law is only as good as its enforcement, it also evaluates the enforcement action taken by authorities, based on an analysis of evidence gathered from the literature and the case law in the JURIS database, and assesses the enforceability of the rules in the light of S.M.A.R.T. management criteria. It also examines the mechanisms for enforcement provided for in the legislation. Based on this analysis, Part 3 investigates the potential for optimising the scheme of instruments and enforceability with a view to enhancing environmental protection in the agricultural sector. This investigation focuses on three types of instrument: regulatory management standards, planning instruments and regulatory enforcement instruments. It also looks at whether the rules of agri-environmental law, which are currently dispersed over various different pieces of

² Möckel 2006; Gawel et al. 2011, p. 222-260.

legislation, should be consolidated in a single agri-environmental statute. Finally, in Part 4, the IfLS assesses, with the help of information gathered in an expert survey, the proposed improvements to the legal instruments. Since the respective advantages and disadvantages of each instrument can only be ascertained by comparing it with other instruments, two alternative instruments - advice and rewards for ecological achievements - are presented.

Part 1 Agricultural developments - intensification trends (Rutz/Schramek)

Since the 19th century, the agricultural sector in Germany has been subject to strong trends towards intensification, driven by new technological possibilities and changes in the economic framework conditions. Since 1950, it has been characterised by increasing specialisation and considerable growth in production intensity. Livestock and crop production have become increasingly separated, the former expanding significantly. Ten million hectares, that is, 60% of all agricultural land, is now used to produce animal feed, though large amounts are additionally imported from other countries.

Despite this intensification, agriculture's share in gross value added has fallen from 12% in 1950 to less than 1% today. There has been an even greater decline in the number of people employed in agriculture, which has fallen from 23% to 1.6%. Nevertheless, the amount of land used for agriculture has remained virtually the same and, at 16.7 million hectares, still covers 50% of Germany's territory. Both of these developments have only been possible as a result of using machinery and synthetic fertilisers and pesticides. This has led to a sharp increase in the capital intensity of agriculture, which is now double as high as in manufacturing. At the same time, prices for agricultural producers, as adjusted for inflation, have been falling continuously and the agricultural sector has been very heavily subsidised by the EU, the German Federal Government and the German states since 1950. In 2010, German farmers received more than €10 billion in state aid. Despite this enormous public funding, more and more small farms have had to close: of the once almost 600 000, there are now fewer than 300 000, though the size of farms has increased to an average 56 hectares (236 hectares in East Germany).

Agriculture has once again been changing radically since 2000. The share of agricultural land used to grow raw materials for energy production or substance extraction has increased to 12%. At the same time, there has been an appreciable decrease in the share of permanent pastures as a result of conversion to arable land, which has been highly detrimental in terms of biodiversity and climate protection in particular. However, a positive development from an environmental point of view is the increase in the share of ecologically managed land to about 6% of agricultural land.

Part 2 Analysis of existing agri-environmental law in the light of society's environmental objectives and the environmental impact of agriculture (Möckel)

In an agricultural context, four important environmental objectives set by society can be identified:

- conservation and restoration of soil fertility and functions, including its function as a carbon sink
- conservation and restoration of natural countryside water resources
- reduction of substance discharges and greenhouse gas emissions

- protection and restoration of landscape structures, biotopes and populations of wild species.

For each of these environmental objectives, there are political declarations of intent, legal targets and sub-goals. Examples relevant to agriculture include the Federal Government's Sustainability and Biodiversity Strategies, the environmental quality objectives under European water and air-purity legislation (Water Framework and NEC Directives), direct payments legislation ("good agricultural and ecological condition") and conservation legislation (Habitats and Birds Directives) and national greenhouse-gas emission ceilings. German environmental law has transposed these environmental quality objectives and, in some cases, made them more specific, but no additional objectives have been set. The most stringent and detailed environmental quality objectives are to be found in water protection law, followed by air purity law. However, in conservation law, especially soil protection law, there are for the most part no objectives expressed in terms of specific quantitative and qualitative criteria. For example, there are no quantitative targets with regard to erosion, humus content, the minimum areas and species populations relevant for biodiversity or critical loads for substance discharges.

At present, none of the environmental objectives has been even remotely achieved in the field of agriculture. Rather, official statistics and evaluated studies show that in precisely this sector there are still major shortcomings. This is essentially down to the fact that agricultural soil management is a feature of rural landscapes and so takes place in an open system. Agricultural facilities also generate a variety of substances which, for the most part, are subsequently discharged in agricultural areas or emitted into the atmosphere. Nevertheless, this cannot lead to abandonment of the environmental objectives for agricultural land but rather efforts must be stepped up to safeguard the foundations of life for future generations, as required by Article 20a of the Basic Law (GG). Although there are as yet no representative research results for Germany as a whole, it can be considered that the main problems with respect to soil are erosion, compaction and the loss of organic substance and soil organisms. Degradation of soil fertility can have serious long-term consequences for agriculture and food security. In Germany, with its rainy climate, countryside water resources have above all been altered by drainage measures and more than 30% of agricultural areas (especially in low-lying moorland and meadows) are drained. Besides lower water reserves, greater risks of flooding and nutrient loads, the drainage measures have an especially negative impact on the climate because they release the large CO₂ content in hydromorphic soils. Agriculture emits a wide variety of substances into the environment, ranging from fertilisers, pesticides and the heavy metals and veterinary medicines they contain to methane, laughing gas, ammoniac and fine particulate matter. The amounts discharged are enormous, for example 2.8 million tonnes of nitrogen and more than 43 800 tonnes of synthetic active ingredients of plant protection products. This affects all environmental media, including the local and global climate, as well as human health and biodiversity. Biotopes and wild species are not only affected by soil degradation, altered water and substance loads; they have been and still are often directly eliminated or displaced in order to cultivate land, expand already cultivated areas or intensify existing cultivation. Meanwhile, increased conversion of permanent pastures has given rise to a new wave of displacement.

A glance at the existing agri-environmental legislation and the large number of provisions applicable to or at least concerned by agriculture shows that the sector is by no

means unregulated for the purposes of environmental protection. This mirrors the complex inter-relationships and reciprocal impact between agriculture and the environment. However, the steering effect of the individual provisions is very varied. The decisive factor is not whether there is a statute or legislative provision but, above all, the level of its requirements, the extent to which it lays down specific quantitative and qualitative criteria and its legal clarity and enforceability. Legal requirements must be accompanied by enforcement mechanisms, e.g. the power to issue administrative orders in specific cases, reporting duties and reserved approval, as well as powers to impose penalties in the form of fines for administrative offences or reductions in subsidies. In this respect, agri-environmental law often lays down less stringent requirements and has a lesser regulatory effect than the law applicable in other economic sectors. The legislature often exempts agriculture from normal regulatory provisions and enacts special rules for the sector. In some cases of vague legal notions and conditions for applicability, lawyers dealing with legislative interpretation and the authorities find that they do not apply to agriculture. To date, the courts have contributed little to clarify the interpretation issues because agri-environmental disputes – especially those concerning soil management – are only rarely even brought before them.

In addition, there are problems with enforcement. These not only result from the authorities' limited capacity (under which environmental authorities especially suffer) and the practical difficulties entailed in supervising the environmental impact of individual management measures at almost 300 000 farms covering 50% of the land. Rather, many of the problems are already built into the law itself, e.g. where the legal requirements are too abstract and vague but also where the mechanisms whereby the authorities can obtain information and the supervision and implementation schemes are inadequate or so legally uncertain that the authorities scarcely use them. In many cases, however, the authorities simply lack information about farmers' actual land management because only a small number of their operations are subject to reporting duties or reserved approval.

The following conclusions and theories can be drawn from the legal study of existing agri-environmental laws (not listed in order of importance):

- There is no lack of general objectives and requirements for sustainable agriculture. Instead, there is a lack of specific and measurable requirements fit for enforcement and a lack of related enforcement mechanisms. This is true of both the specialised agricultural law and the law on direct payments, but it applies especially to general environmental law.
- As a regulatory minimum standard for agricultural soil management, agricultural and environmental law prescribe that farmers comply with the requirements of good agricultural practice as laid down in a variety of different pieces of legislation. The requisite level is compliance with accepted technical rules as applied by informed and experienced farmers. Agricultural facilities, however, like facilities in other industrial sectors, must comply with the state of the art, which means applying progressive methods and technologies.
- There are clear differences between the standards required for good practice under environmental and agricultural law. The Federal Soil Protection Act (BBodSchG) and the Federal Conservation Act (BNatSchG) impose on the agricultural sector a comprehensive obligation to ensure sustainability, but the

wording is very abstract and provides few specific instructions on how to act. Whilst agricultural law lays down more specific requirements, these are restricted to fertilisers and the use of plant protection products. Express powers to issue orders laying down more specific requirements as to good practice for specific operations and sites are conferred on the authorities only in relation to plant protection and special species protection (Sections 3(1) and 13(3) of the Plant Protection Act (PflSchG); Section 44(4) BNatSchG).

- The EU legislation on direct payments and bioenergy lay down further minimum standards for sustainable agriculture, while the German Regulation on obligations relating to direct payments (DirektZahlVerpflV) specifies in more detail the standard of a “good agriculture and ecological condition” required under the subsidies legislation. Additional sustainability requirements apply to fluid agricultural energy products. However, the problem for environmental protection is that farmers can avoid having to meet these requirements by waiving their entitlement to direct payments and energy subsidies.
- All in all, the regulatory requirements as to good agricultural practice and the subsidy requirements under the law on direct payments and bioenergy set three different levels of requirements which, although often applied in parallel in practice, have not been harmonised and co-ordinated. While the requirements of good farming practice are more extensive, the more limited requirements relating to cross compliance and bioenergy are sometimes more specific. This fragmentation leads to shortcomings in enforcement.
- There is now a similar fragmentation of the Federal and regional rules on the protection of permanent pastures. The numerous provisions have so far not halted the conversion of permanent pastures, which suggests that there is a problem with enforcement. In particular, the scheme under conservation law governing the approval of measures interfering with nature (“interference rule”), which is accompanied by a duty to prevent deterioration and take compensatory measures, appears, contrary to the legal requirement, hardly ever to be applied to conversions in administrative practice.
- Another major factor is the law on land reparcelling, which allows for reallocation and restructuring of parcels of land and can thus have both negative and positive environmental effects. The terminology used in the relevant statute needs to be modernised and the focus reset to enhance the protection and restoration of ecological functions and landscape components.
- The EU Organic Farming Regulation and the related implementing regulations directly regulate at European level an especially important agricultural area which stands apart in view of its minor environmental impact and greater sustainability. Thus, not only can organic farming set an example, but the related legislation can also serve as a model for the whole area of agri-environmental law.
- Overall and environmental planning instruments supplement the above instruments. In particular, the competent authorities can use their regional and local development plans to steer, above all, the kind, size and location of agricultural facilities. The scope for using planning instruments is more limited in the area of agricultural soil management because either the authorities' powers to

impose specifications are restricted by statute or the plans are not binding on third parties. The greatest scope for action is in the formal identification of protected areas under nature, water and soil conservation law, but the related powers are geographically limited to areas deserving or requiring protection.

The following can be concluded with regard to the individual environmental media, including biodiversity:

- Although soil is directly worked by agriculture, it is not adequately protected against improper practices, both in terms of erosion, compaction and humus reduction and in terms of substance discharges, in particular fertilisers and pesticides. Soil law in particular lacks specific, differentiated requirements and enforcement instruments. The law governing fertilisers and pesticides does not lay down effective thresholds for nutrient excesses or pesticide volumes, uniform standards for harmful substances and safety or effective instruments to ensure proper use.
- Regulation of harmful agricultural emissions into the atmosphere is inadequate under both agricultural law and the law on emissions and climate protection, while there are virtually no requirements for agricultural soil management. Subsidies law requires potential for reducing greenhouse gases only in relation to fluid bioenergy products. The reservations of approval and stricter operator duties applicable to agricultural facilities under emissions law are limited to large livestock holdings and biogas facilities and take no account of greenhouse gases.
- Extensive environmental quality objectives and protective requirements have been enacted by both the EU and Germany to protect water, although drainage ditches and small bodies of water are sometimes excluded from the scope of these schemes. However, when it comes to agricultural impact, water law allows for significant exemptions and suffers from deficits in applicability. For example, ordinary agricultural drainage is largely free of any approval requirement and the predominant opinion is that diffuse agricultural pollution is covered by the provisions on proper use only in the event of manifest breaches of specialised agricultural law. To date, the law on fertilisers and pesticides has been unable sufficiently to prevent discharges into water, as is shown by the still unsatisfactory pressure status. There are therefore considerable uncertainties in the practice as to applicability and enforceability.
- Conservation law comprehensively protects species, biotopes, natural resources and the landscape, and the protective scheme therefore covers soil, water and the atmosphere. It also offers a wide range of instruments in the form of the “interference rule”, rural development planning, protected areas and statutory protection of biotopes and species, but some of these instruments apply to agriculture only to a limited extent as the legislature has enacted extensive privileges and exemptions for agriculture (Sections 14(2) and (3), 15(3), 30(5), 39(5).1, 40(4).1, 44(4) BNatSchG). This problem is compounded by the fact that, in both practice and theory, the interference rule and the term project for Natura 2000 areas are interpreted in such a way that agriculture is largely exempt. These two problems significantly impede enforcement of conservation law. In

addition, the law on direct payments lays down diverging standards for the landscape features to be conserved.

All in all, it can be concluded that agri-environmental law often lacks specific and practically verifiable standards, that in many cases a lack of legal clarity and disagreement as to interpretation impede enforcement and that, in some cases, there are simply no legal enforcement mechanisms. In particular, there is a lack of reporting duties and reservations of approval and of clearly applicable powers to issue orders laying down and enforcing more specific requirements as to good agricultural practice in individual cases.

Part 3 Potential for improving agri-environmental instruments (Möckel)

Scheme of regulatory and planning instruments and structuring it to facilitate effective enforcement

The environmental problems caused by agriculture cannot be tackled by a single instrument. It must be part of a co-ordinated scheme comprising, among other things, regulatory and planning requirements and enforcement mechanisms, supportive subsidies and duties and taxes with steering effect, certification schemes, advice, assistance and professional training. The various instruments should be combined in a way that exploits their various advantages and cancels out their weaknesses as far as possible, so as ultimately to achieve the most effective and efficient environmental policy possible. Even now, agricultural policy uses the most instruments, although subsidies and regulatory provisions predominate and sometimes compete. Unfortunately, this study cannot present a comprehensive analysis of the various instruments and must focus on regulatory and planning instruments, which lend themselves especially to laying down generally binding minimum standards across the board because, through regulatory and planning law, the legislature can, in compliance with civil and human rights and the principle of proportionality, impose binding rights and obligations on citizens and businesses and require certain behaviour without having to make compensatory payments. As compared with a steering policy by means of subsidies, which also require comprehensive supervision, regulatory and planning rules are not just more effective but also very efficient instruments for the state.

The distinction between regulatory and planning law is blurred. While regulatory law is used to specify rights and obligations for the whole territory falling within the relevant jurisdiction, planning instruments relate to specific areas of that territory and generally allow the authorities to impose geographically defined objectives and standards for land use. Unlike regulatory law, planning law often lacks any formal legally binding effect on third parties, but on the other hand, it generally requires public consultation (especially on any strategic environmental impact assessment of plans), so there is greater participation of citizens, public interest groups and associations. All in all, planning is particularly suitable for dealing with complex localised cases involving various conflicting interests and cumulative effects, whereas regulatory law can be used to set generally binding minimum standards.

Because constitutional law requires a statutory legal basis for state action (Article 20(3) GG), authorities cannot enforce regulatory and planning requirements, or implement economic incentives, unless they are equipped with regulatory instruments allowing them to monitor and enforce compliance. Such instruments include administrative

powers to carry out checks and issue orders, administrative execution, reporting duties and reserved approval for certain projects and powers to penalise non-compliance as an administrative or even criminal offence. Without such legal instruments, the authorities' hands are largely tied. Research has shown, for instance, that there is a much greater level of compliance with environmental provisions where developments are subject to approval than where activities are exempt from permit requirements and reporting duties.

In many cases however, the legislation itself impedes enforcement. Imprecise legal notions, a lack of qualitative and quantitative specifications and the absence of any scope for administrative assessment and discretion often make enforcement more difficult because they cause legal uncertainty, frequently to the detriment of general public interests like environmental protection. For regulatory and planning requirements applicable to agriculture to be structured in a way that promotes their enforcement, they should as far as possible meet the following criteria:

- clearly binding and precise in terms of quality and quantity
- understandable and enforceable and verifiable in practice
- compliance with fundamental principles of environmental law, in particular the precautionary and "polluter pays" principles
- general minimum standards which can be specified in more detail for localised developments
- dynamically adaptable to scientific findings and technological progress.

Finally, in order to prevent inconsistencies and uncertainties as to interpretation, the terminology, underlying assumptions and consequences of the provisions in the various pieces of legislation must be harmonised.

Potential for improving regulatory requirements as to soil management

Regulatory requirements as to agricultural soil management are currently to be found in the law on fertilisers and pesticides and in nature conservation and soil protection law. They are primarily aimed at prevention and take good agricultural practice as the minimum standard. This good practice is based on the use of generally accepted technology and management methods, so the level is lower than that to be reached by agricultural facilities (e.g. livestock holdings or biogas plants), which, like other industrial installations, must use state-of-the-art technology, i.e. the best technology, methods and operating methods available for achieving a high level of environmental protection. Good agricultural practice therefore does not constitute the constitutional reasonability threshold. To achieve a high overall level of environmental protection, it is recommended that even the requirements of good practice be based on the technology, methods and management procedures which are most effective in protecting the environment.

The level of requirements must be raised under both environmental law and agricultural law. The details as to which technologies, measures and load and emission ceilings are necessary cannot be answered by lawyers and should be researched more thoroughly by environmental and agricultural specialists. Nevertheless, to ensure the requirements are structured so as to facilitate their enforcement, they should be as precise, verifiable and understandable as possible in terms of the prescribed quantity and quality. Since they

should be designed to create a framework for agricultural management, they must set binding thresholds (e.g. emissions ceilings) and lay down specific duties (e.g. to take biological-mechanical measures to protect plants).

The aim should also be to remedy the legal deficits in the regulation of soil management. The problems range from fragmentation within the scheme of regulatory legislation and a lack of co-ordinated interaction between regulatory and subsidy-related management requirements to special exemptions and a lack of enforcement instruments. The most serious shortcoming is probably the varying level of detail in the environmental and agricultural provisions. While the law on fertilisers and, more recently, that on pesticides set out relatively specific requirements, based on European provisions, as to the use of such products and confer powers to issue more specific orders in individual cases, the laws on soil protection and nature conservation are based on highly abstract principles. The BBodSchG rules out more specific implementation of these principles by the authorities in individual cases, while such action under the BNatSchG is controversial. Despite the agricultural emissions in bodies of water and the atmosphere, the current rules on water and emissions are either of limited application or entirely inapplicable to agricultural soil management and do not lay down any specific requirements as to good agricultural practice.

The most important recommendation is therefore that specific instructions as to the action to be taken to protect soil, water, air, biotopes and species be introduced throughout the field of environmental law, including the rules governing water and emissions. Implementing regulations, such as those adopted for fertilisers, are the most suitable form for this, as they can be adapted more quickly than parliamentary statutes, while the BBodSchG, BNatSchG, the Water Management Act (WHG) and the Federal Emissions Act (BImSchG) should not be overloaded with technical details. For example, the Soil Protection Regulation (BBodSchV) could be extended to include precautionary values for nitrogen, phosphate, pesticides and veterinary medicines. In the area of nature conservation law, a blanket duty of compensation in, for instance, the form of a large minimum portion of land could help to render the "interference rule" and the protection of special species more enforceable, while ensuring that agriculture is no longer largely exempted, as has been the case up to now, albeit contrary to the "polluter pays" principle. Urgently required for reasons of enforcement is, finally, a consolidation of the various rules on pasture protection, which are at present dispersed across several Federal and regional statutes. A conceivable alternative would be to bundle the requirements as to good agricultural practice in a single new agri-environmental statute or include them all in conservation legislation, which protects all environmental media, instead of having several medium-specific rules.

To create greater legal certainty for authorities and farmers, it is, moreover, recommended that the relationship between regulatory and planning law and the subsidy-related cross compliance and bioenergy sustainability requirements be improved. In line with the spirit underlying the cross compliance scheme, minimum management requirements should be governed solely by regulatory law (and supporting provisions of planning law), while subsidy law concentrates on financial assistance and promotion functions. To ensure that unlawful conduct is not subsidised, it would be sufficient to refer to the regulatory requirements, as in Article 5 of the Direct Payments Regulation No. 73/2009 or Sections 4a, 5a and 5b DirektZahlVerpflV, and cut subsidies in the event of

infringements. This would have the significant advantage that, even in the case of a lower take-up of less attractive subsidies, the minimum standards would nevertheless apply to all farmers.

Potential for improving planning instruments

Planning instruments can be used to lay down localised environmental quality objectives and requirements and so resolve land-use conflicts locally with public involvement. However, there are considerable differences in the purposes, functions, areas of competence and legal implications of the existing planning instruments. Generally speaking, they can be divided into overall planning measures (regional zoning plans and land-use plans), general specialised planning (landscape planning, programmes of measures and management plans under water legislation, flood-risk management plans, air purification plans and integrated rural development plans) and specialised local planning (specific development plans, route and water plans under land reparation law and protected areas, floodplains and plans to improve waterways under conservation, soil protection and water law). As a rule, only specialised local plans, which are adopted as externally-binding legal acts, have directly binding legal effects. Other types of plan usually have only indirectly binding effect inasmuch as they must be taken into consideration when drawing up specialised local plans or taking approval decisions. In the context of agriculture, there are therefore considerable differences between agricultural facilities requiring a permit under building or emissions law and soil management activities which are generally exempt from approval requirements.

The existing planning instruments allow the authorities to specify the location, kind and size of agricultural facilities. At regional level, this can be done by way of zoning. The objectives specified in this process must be observed in local development plans and taken into account when approving facilities. Under the third sentence of Section 35(3) of the Building Code (BauGB), positive site specifications for commercial livestock holdings or biogas installations must be observed, but this duty should be extended to agricultural facilities. In view of the cumulative effects of several individual uses, a provision should be inserted into the Zoning Act (ROG) to expressly permit specification of thresholds for a region (e.g. precise total emission ceilings). At local level, municipalities and other local authorities can to a large extent steer potential agricultural use of land in their area in their specific local development plans (Sections 9 and 30 BauGB). First, certain livestock holdings and biogas installations which are not privileged under Section 35(1), items 1, 4 and 6, BauGB are subject to approval in such a plan if they are to be built in an outlying zone, but pursuant to Section 1(3) BauGB, there is right to such a plan. Secondly, local authorities can also use development plans to restrict or rule out the construction or alteration of privileged installations, as under Section 30 BauGB, the kind and size of potential development and use in the area covered by a development plan is determined solely in accordance with the content of the relevant plans. As far as the choice of location is concerned, the third sentence of Section 35(3) BauGB makes clear that specifications in the regional land-use plan are already sufficient. The local authority can only be deemed to be impermissibly preventing a development if there is no evidence of a desire to shape urban or rural development. All things considered, local authorities therefore have the planning power to decide whether a livestock holding or biogas installation is built in their area and, if so, where and to what extent. Accordingly, there appears to be no need to extend their planning options. However, it is recommended that

the privilege under Section 35(1).1 BauGB be restricted to ensure that even large livestock holdings always have to be covered by a development plan and are subject to the sites specified in regional zoning and land-use plans.

In the context of soil management measures, the overall plans and general specialised plans are ineffective because they are not externally binding, so that farmers need not adhere to them and they cannot be taken into account for the purposes of planning permission. The situation is better for landscape planning in North Rhine-Westphalia and Berlin and the specialised planning with externally binding effect, but the options vary in scope. Above all, local development plans are scarcely suitable because the local overall development plan in general and the catalogue of specifications under Section 9 BauGB in particular relate to construction and only allow specifications for non-construction uses to a very limited extent. There are also limits to the possibilities offered by route and water plans under the law on land reparation and waterway improvement plans under water law. Extensive specifications may be imposed for protected areas and floodplains under conservation, soil protection and water law, but only areas deserving or requiring protection can be considered for classification as such areas. However, when it comes to deterioration of water status as a result of agricultural use, the German states could be a lot more active in designating water protection zones under Section 51(1).3 WHG.

All things considered, there is, however, no comprehensive planning instrument which could be used everywhere to specify the kind and extent of agricultural soil use with binding effect for a particular location. Since 50% of land in Germany is used for agriculture and the ratio in local authority areas in agricultural regions can be more than 90%, there is much to support an extension of the local authorities' powers of self-administration to cover measures to steer non-construction land uses and so give the local citizens an instrument comparable to specific local development plans. Such a planning instrument would be optional for the local authority and could be used by it where it wished to influence development of the areas in question. What could be done here is, above all, to extend the overall local development plan and associated specific development plans to create a soil-use plan allowing for specifications as to the kind and extent of non-construction uses.

Potential for improving enforcement instruments

In terms of enforcement instruments, the study looked in depth at powers to issue orders, reporting duties and reservations of approval. Powers to issue orders enable the authorities to adopt legally binding administrative acts with a view to enforcing compliance with the legislation or laying down more specific requirements in individual cases. Several statutes relevant in the field of agri-environmental law provide for general powers to enforce their provisions or the implementing regulations enacted under them. In some cases, these general powers are accompanied by specific powers (e.g. second sentence of Section 3(1) PflSchG). However, the BBodSchG expressly rules out orders relating to good practice and only allows the authorities to offer advice. Under the law on land reparation too, there is a lack of general powers to issue orders to the participating group of land owners. The same goes for the national sewage sludge and organic waste regulations and the law applicable to organic farming and bioenergy. Since, as a result of the constitutional requirement of a legislative basis, the authorities have no legal capacity to act in the absence of powers established by statute, all agri-environmental statutes

should include a basis for such action. Moreover, specific powers to impose more detailed requirements and enforce good practice in individual cases should be inserted into all relevant statutes.

Reporting duties and reservations of approval are designed to help authorities obtain information. Reporting is usually simpler for both farmers and the authorities. However, as a result of, among other things, the assessment requirement for authorities, reserving approval guarantees better enforcement of agri-environmental law and greater legal certainty for farmers. Approval reservations and reporting duties with suspensive effect have a preventive function in that the proposed measures cannot start until a positive approval decision has been issued or a certain waiting period has elapsed. Several reporting duties and approval reservations can be found in the relevant agricultural and environmental legislation, but only a few are expressly applicable to agriculture. Agricultural facilities are generally subject to reserved approval under the law on emissions, water and construction. Planning requirements, permits under water or construction law or, as a subsidiary instrument, approval for interference under conservation law are likewise needed for measures fundamentally altering an area (waterway improvement, reparation, drainage, removal of landscape features or conversion of permanent pasture). Conversely, there are hardly any provisions on reserving approval for normal agricultural soil use (arable farming, pasture, special cultures), either because the predominant opinion is that general reservations (e.g. Section 8 WHG) are inapplicable or there are statutory exemptions (e.g. Section 14(2) BNatSchG), or else simply because no reservation has even been enacted (e.g. PflSchG). Two ways of improving the enforcement of agri-environmental law using these instruments can be considered.

First, the existing reporting duties and reservations of approval under environmental law could be worded more specifically and expressly declared applicable to agricultural soil management. New reporting duties and reservations of approval could be inserted into the legislation on fertilisers and pesticides to improve compliance with and enforcement of the stringent substantive requirements. In addition, it would be advisable to consolidate the Federal and regional reservations of approval for the conversion of permanent pastures in a single statute. Finally, the responsibilities for the various individual agri-environmental statutes should be standardised as far as possible laws to group information and expertise.

Second, a general operating permit covering a number agricultural operations, similar to that for commercial and industrial businesses, could be introduced. This would have the advantage of reducing the number of permit procedures and authorities conducting such procedures, whilst at the same time making it possible to carry out a comprehensive assessment of the operation's management concept. In view of changes in circumstances arising from economic, technological and ecological developments, permits should be issued for a limited term to allow account to be taken of new research findings and technological developments and preserve the preventive supervisory function of reserved approval. The permit could include legally binding decisions as to the kind and extent of possible use (e.g. cultivation or permanent pasture), identify biotopes and lay down localised environmental quality objectives and specific environmental or conservation measures. The application of particular management measures or the use of particular equipment could be prescribed or forbidden depending on the operation or site

concerned (e.g. conserving soil management). The application for a permit could also be based on required data as to the condition of the land (e.g. humus and nutrient content of the soil or similar results; any environmental protection measures taken).

Summary assessment of legal potential for improvement

All things considered, the study concludes that, with respect to the legal potential for improvement, general and localised minimum requirements can best be achieved for both agricultural facilities and agriculture working of the soil by way of a combination of regulatory and planning instruments and mechanisms for enforcement in individual cases. Regulatory instruments can be used to lay down generally applicable minimum standards with, where appropriate, different requirements according to type of use or soil. Local plans can then be used to apply these minimum standards in more detailed form to specific sites and impose additional, localised environmental objectives and management requirements. Finally, the authorities could enforce the environmental quality objectives and requirements set in the regulatory and planning instruments in individual cases by issuing administrative orders and approval decisions implementing them in more precise form with legally-binding effect and, where appropriate, re-specifying them for the location in question. For improving the agri-environmental law, a separate act is neither required nor is it recommended.

Part 4 Supplementary instruments and agronomic assessment (Rutz/Schramek)

Informal and economic instruments

Ideally, the combination of different policy instruments, such as regulatory standards, negative and positive economic incentives or agricultural extension services, lead to a situation, in which the public goods demanded by society are provided and the targets for environmental quality are reached in the most efficient way possible. Which instruments are applied depends significantly on the setting of a reference level, above which the provision of socially desirable services must be remunerated and on the way property rights are allocated.

In this study the contribution of agricultural extension and the remuneration of ecological services provided by agriculture to achieving environmental objectives are presented complementing the analysis of regulatory and planning law.

Agricultural extension and advisory services can contribute to achieving environmental objectives related to agriculture by improving farmers' understanding for the necessity of environmental protection measures, by facilitating the implementation of holistic concepts (e.g. concerning the preservation and enhancement of biodiversity) above minimal standards and by contributing to the effective and efficient implementation of agri-environmental measures. Whole farm approaches, which also consider economic, social aspects as well as labour-management, and which are based on personal dialogue between the farmer and the extension officer, are especially promising. However, these kind of approaches are also especially time and labour-intensive and therefore costly. Consequently, the aim should be to develop intelligent and sophisticated services, extension networks and forms of cooperation, e.g. with local disseminators, in order to implement such schemes. Considering that the state is seen to more and more withdraw from agricultural extension it is important to highlight that extension services aiming at the strengthening of environmental and nature protection will not develop on free

markets based solely on private interests, but that the state carries some responsibility for this kind of advisory service in order to safeguard public interests.

Training or further education obligations for farmers regarding environmental issues complementing extension services on a voluntary basis deserve further consideration and should be the subject of further research projects.

Since the Mac Sharry reform of 1992 agri-environmental measures are compulsory feature of the CAP and its implementation in the Member States. They are the most important instrument by which European farmers are rewarded for ecological services. The farmers, who participate voluntarily and commit themselves to a set of contractual requirements over a certain period of time, receive a compensatory payment. In Germany the Länder are responsible for designing the specific agri-environmental measures. It is generally acknowledged that agri-environmental measures are a sensible supplement to legal regulations, especially when farmers need to engage actively in nature- and resource protection. However, the effectiveness of the various measures is being discussed more and more critically. Key issues in that debate is the line of demarcation to good agricultural practice, the cross compliance, and in the future, the greening standards, the insufficient acceptance of agri-environmental measures by farmers in intensively farmed regions as well as the appropriate relation between so-called “entry-level-schemes” and more demanding as well as more effective measures. Output-oriented measures, which are considered to be especially efficient, are hardly being implemented due to the lack of practically applicable agri-environmental indicators. Important recommendations for the further development of agri-environmental programmes include amongst other things a regular adjustment of the premia to rising prices for agricultural products, a greater offer of so-called “dark-green” measures aiming directly at biodiversity, the expansion of accompanying extension services as well as the further development of practically applicable output-oriented measures.

Agronomic assessment of the suggestions for improvement of the legal instruments

The assessment of the suggestions for improvement for regulatory and planning law as well as enforcement instruments is based on the results of a multi-stage expert survey, selected research projects and the expert meeting as well as the authors’ own assessment. Guiding criteria are the expected effectiveness, efficiency and practicability of the suggestions. With regard to some of the issues the assessment based on agricultural sciences differs from the suggestions made in the legal part of the report.

The following results are to be highlighted:

The standards for good agricultural practice must be specified on the basis of scientific knowledge, adjusted regularly and enforced consequently in order to ensure that they represent an appropriate minimal standard. Applying the “state-of-the-art” principle on agriculture seems only to be possible within very narrow limits, e.g. in the case of technical appliances that can be replaced easily and without major investments.

Instead of introducing a blanket duty for compensation, which suggests that law-abiding agriculture is per se environmentally harmful, the standards of good agricultural practice should be designed and enforced in a way that justifies the exemptions currently in force.

It is sensible to harmonise the cross compliance standards with the German regulatory law, as the cross compliance requirements are minimal standards in the sense of good

agricultural practice and not ecological services going beyond good agricultural practice that would have to be rewarded. Therefore the current fragmentation is unreasonable.

It cannot be recommended to extend the overall local development plan to create a soil-use plan as the possible specifications to be made by local administrations are seen to represent a disproportionate interference with the property rights and the freedom to choose and practice a profession of the affected farmers. Overall, the expected gain from applying such an instrument seems to be too small in relation to the expected administrative burden and costs as well as the possible negative consequences for the affected farmers. This applies all the more as there are other instruments available to reach the desired objectives. More specific and better enforced standards of good agricultural practice, for example, are likely to have a much more positive effect on nature conservation and environmental protection. Instruments such as participatory landscape planning or regional development programmes are more suitable to strengthen the sense of responsibility of the local community regarding agricultural practices.

The lack of enforcement of the already existing law is a central problem regarding agri-environmental law. When setting up more specific and or more demanding standards of good agricultural practice high priority should be given to controllability. Reservations of approval are only reasonable in the case of relevant individual measures. The introduction of a general operating permit does not seem to be a realistic option. The optimal design of enforcement instruments and administrative structures for the enforcement of minimal standards should be the subject of further research.

Einleitung (Möckel)

Der vorliegende Forschungsbericht wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes durch das Department für Umwelt- und Planungsrecht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung in Leipzig (UFZ) und das Institut für ländliche Strukturforchung der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main in der Zeit von Dezember 2011 bis Oktober 2013 erstellt. Das Forschungsvorhaben untersuchte, wie die Entwicklung zu einer nachhaltigen, umwelt- wie klimagerechten Landwirtschaft stärker als bisher durch das nationale Umwelt- und Agrarrecht gesteuert werden kann. Ziel der Studie war es, bestehende rechtliche Instrumente zu analysieren und Verbesserungsmöglichkeiten zu entwickeln, mit denen sich die gesellschaftlichen Umweltziele erreichen und die bestehenden bzw. zukünftig zu erwartenden Umweltprobleme der Landwirtschaft in Deutschland lösen lassen.

Die dem Gutachten zu Grunde liegenden gesellschaftlichen Ziele und landwirtschaftlichen Umweltprobleme skizzierte das Umweltbundesamt in der Auftragsbeschreibung wie folgt:

„Die Landwirtschaft kann einen erheblichen Beitrag zum Schutz natürlicher Ressourcen leisten und so auch die Anpassungsfähigkeit der Umwelt an den Klimawandel erhalten und verbessern. Derzeit wirkt sich die Landwirtschaft noch in vieler Hinsicht nachteilig auf die Umwelt aus. Sie hat einen erheblichen Anteil am Treibhausgasausstoß in Deutschland, am Verlust der biologischen Vielfalt, an Belastungen der Umweltmedien mit Schadstoffen und an Gefährdungen der natürlichen Bodenfunktionen.

Diese Problemlage erhält vor dem Hintergrund des Klimawandels neue Aktualität. Auch wenn sich Art und Ausmaß der Klimaänderungen nicht immer exakt bestimmen lassen, gilt es als sicher, dass die erwarteten klimatischen Änderungen die Belastbarkeit der Umweltmedien, z.B. ihre Aufnahmekapazität für Schadstoffe, auch in Mitteleuropa verringern werden.

Die Landwirtschaft hat dabei eine Doppelrolle: Einerseits steht sie aufgrund ihres Verursachungsbeitrages zum Klimawandel in der Verantwortung, Minderungsleistungen zu erbringen. Andererseits muss sie sich an die erwarteten Änderungen der Umweltbedingungen anpassen. Sie wird von den Veränderungen in besonders gravierender Weise betroffen sein. Beispiele hierfür sind Dürren, Hitzeperioden und Starkregenereignisse.

Die umweltrechtlichen Anforderungen an die Landwirtschaft reichen bislang nicht aus, um die landwirtschaftliche Umweltnutzung wirksam in Richtung auf einen nachhaltigeren Umgang mit den natürlichen Ressourcen zu steuern und – im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten wie Förderung und Beratung – die Umweltqualitätsziele für Wasser, Boden, Luft und Klima zu erreichen. Zudem werden dem bestehenden rechtlichen Instrumentarium Vollzugsdefizite attestiert.“³

Dem Forschungsauftrag folgend, liegt der Schwerpunkt der Studie auf dem nationalen Ordnungs- und Planungsrecht, welches sowohl Bezüge zur Umwelt als auch zur Landwirtschaft aufweist. Hierbei werden europarechtliche Vorgaben und Prämissen einbezogen. Thematisch stehen das agrarrelevante Umweltrecht und das

³ Auszug aus der Leistungsbeschreibung zum Forschungs- und Entwicklungsvorhaben FKZ 3711 88 101 vom 21.9.2011.

umweltrelevante Agrarrecht im Zentrum der Untersuchung, die man zusammenfassend als Agrarumweltrecht bezeichnen könnte. Andere Instrumente, wie das europäische und nationale Beihilferecht und die Beratung, werden angesprochen, aber nicht in der gleichen Tiefe untersucht. Steuer- und abgabenrechtliche Instrumente wurden vom Auftraggeber ausgeklammert, da entsprechende Untersuchungen schon durch das UFZ erfolgten.⁴

Das Gutachten ist zeitlich parallel zu den Diskussionen um die Novellierung und weitere Ökologisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik entstanden. Dies war nicht nur dem Zufall geschuldet. Vielmehr sah das Umweltbundesamt mit dem Gutachterauftrag die Bedeutung des Ordnungs- und Planungsrechts als notwendige Ergänzungen des landwirtschaftlichen Beihilferechts. Nur mit einer guten Kombination der verschiedenen Politikinstrumente wird sich eine umweltgerechte Landwirtschaft dauerhaft etablieren und sichern lassen. Der Internalisierung der externen Umweltkosten der Landwirtschaft kommt hierbei eine große Bedeutung zu, um sowohl den Landwirten als auch den gewerblichen Abnehmern ihrer Erzeugnisse und den privaten Endverbrauchern die tatsächlichen Kosten bestimmter Bewirtschaftungsweisen und Agrarprodukte aufzuzeigen.⁵ Eine Internalisierung externer Kosten ist dabei nicht nur mit direkt preisbezogenen ökonomischen Instrumenten wie Steuern und Abgaben oder schadensbezogenen Instrumenten wie Haftungsregelungen möglich,⁶ sondern erfolgt durch alle rechtlichen Instrumente, die Verantwortung verursachergerecht zuweisen. Hierzu gehören insbesondere ordnungs- und planungsrechtliche Anforderungen. Denn mit ordnungs- und planungsrechtlichen Pflichten bestimmt der Gesetzgeber nicht nur die Grenzen rechtmäßigen Handelns, sondern weist auch direkt Verantwortlichkeiten zu. Hohe rechtliche Umweltschutzanforderungen reduzieren die bisher von der Gesellschaft zu tragenden Umweltkosten und überantworten sie den Verursachern, deren Kosten sich dadurch erhöhen.

Die Studie gliedert sich in fünf Teile. Im ersten Teil wird die Entwicklung der Landwirtschaft in Deutschland seit 1945 und insbesondere in den letzten beiden Jahrzehnten anhand ausgewählter Aspekte beleuchtet. Die Entwicklung war gekennzeichnet durch eine allgemeine Intensivierung der Produktion und Effizienz der landwirtschaftlichen Produktion. Die Kehrseite der Intensivierung war nicht nur ein massiver Rückgang der in der Landwirtschaft erwerbstätigen Personen, sondern auch ein Anstieg der negativen Umweltauswirkungen, welche die Studie im zweiten Teil anhand ausgewerteter amtlicher und wissenschaftlicher Literatur darstellt.

Die im zweiten Teil vorgenommene Analyse des bestehenden Ordnungs- und Planungsrechts stellt umfassend die Rechtslage sowie damit verbundene Auslegungsfragen dar und versucht anhand unterschiedlicher Kriterien die Vollzugstauglichkeit der Vorschriften abzuschätzen. Die Untersuchung erfolgt ziel- sowie problemorientiert. Ziel ist es, anhand ausgewählter gesellschaftlicher Umweltziele und der diesbezüglich bestehenden landwirtschaftlichen Umweltprobleme mögliche legislative Defizite herauszuarbeiten. Vier Umweltziele wurden dabei identifiziert:

⁴ Möckel 2006; Möckel/Kern in: Gawel et al. 2011, S. 222-260.

⁵ Vgl. Knickel 2002, S. 205.

⁶ Kloepper 2004, § 5 Rn. 181 ff. 225 ff.

- Erhalt und Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffspeicher
- Erhalt und Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte
- Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen
- Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten

Der Untersuchung des Istzustandes des relevanten Agrarumweltrechts schließt sich der dritte Teil an, der rechtliche Verbesserungsoptionen entwickelt und formuliert. Ziel ist es, das nationale Ordnungs- und Planungsrecht so zu verbessern, dass die Umweltauswirkungen der Landwirtschaft weiter reduziert werden. Der Vollzugstauglichkeit des Agrarumweltrechts kommt hierbei besondere Aufmerksamkeit zu. Die Studie konzentriert sich im dritten Teil auf vier instrumentelle Aspekte:

- Verbesserungsoptionen bei den ordnungsrechtlichen Bewirtschaftungsanforderungen, insbesondere der guten fachlichen Praxis
- Verbesserungsoptionen bei planungsrechtlichen Instrumenten
- Verbesserungsoptionen bei den Vollzugsinstrumenten: Anordnungsbefugnisse und Genehmigungsvorbehalte
- Eigenständiges Agrarumweltrecht oder Integration in medienbezogenes Umweltrecht?

Gemäß dem Forschungsauftrag bewertet die Studie im vierten Teil die ausgearbeiteten rechtlichen Verbesserungsoptionen anhand von vier instrumentellen Bewertungskriterien: Effektivität, Effizienz, Umsetzbarkeit und Praktikabilität. Die agrarfachliche Bewertung stützt sich v.a. auf die Ergebnisse einer Delphi-Befragung. Da ein Vergleich mit anderen Instrumenten die Vor- und Nachteile des jeweiligen Instruments stärker verdeutlicht und zugleich Hinweise für einen intelligenten Instrumentenverbund gibt, werden der Bewertung zwei Instrumentenalternativen vorangestellt: zum einen die Honorierung ökologischer Leistungen und zum anderen die Beratung und Weiterbildung.

Der abschließende fünfte Teil fasst die wichtigsten Ergebnisse der Studie auf Deutsch und Englisch zusammen und formuliert Handlungsempfehlungen.

Teil 1

Landwirtschaftliche Entwicklung

(Rutz/Schramek)

1 Intensivierungstrends in der Landwirtschaft in den letzten Jahrzehnten

Unter Intensivierung wird im Zusammenhang mit Landwirtschaft zum einen die Steigerung der Betriebsintensität durch organisatorische Maßnahmen (Erhöhung der Organisationsintensität) und zum anderen durch produktionstechnische Maßnahmen (Erhöhung der Produktionsintensität, auch Bewirtschaftungs- oder spezielle Intensität) verstanden. Ein Beispiel für Ersteres ist die Einführung der Besömmerung der Brache im 19. Jahrhundert, ein Beispiel für Letzteres der zunehmende Einsatz von ertragssteigernden Betriebsmitteln, zum Beispiel in der Pflanzenernährung. Mit dem Intensivierungsprozess einhergehend verschiebt sich das Verhältnis von Arbeits- und Kapitaleinsatz je Flächeneinheit hin zu einer kapitalintensiveren Landwirtschaft.⁷

Ein großer Intensivierungsschritt der deutschen Landwirtschaft begann im 19. Jahrhundert als die durch die Industrialisierung bedingte steigende Kaufkraft und Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung zu einer steigenden Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen und zu einer Verschiebung der Verzehrsgewohnheiten hin zu mehr tierischen Lebensmitteln führte.⁸

Ab den 1950er Jahren wurde die Intensität der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland durch Fortschritte in der Tier- und Pflanzenzucht und durch den Einsatz von Mineraldünger, Pflanzenschutzmitteln und Kraftfutter laufend gesteigert.⁹ Außerdem erfolgte eine zunehmende Betriebsvereinfachung und Spezialisierung: so wurde die bisher enge Verbindung von Ackerbau und Viehhaltung aufgelöst und die viehlose Wirtschaftsweise eingeführt. Die Betriebe stockten ihre Landwirtschaftsflächen und Tierbestände auf. Kleine Betriebe wurden zunehmend unrentabel und gingen in Folge dessen zur Nebenerwerbslandwirtschaft über oder schieden aus. Teure Handarbeit wurde zunehmend durch Maschinen, bis hin zur Vollmechanisierung, ersetzt. In der DDR nahm die Landwirtschaft durch Bodenreform, Kollektivierung und Industrialisierung (stetige Vergrößerung der Betriebseinheiten und weitgehende Spezialisierung der Landwirtschaftsbetriebe) eine Entwicklung, die bis heute nachwirkt.

Für die Bearbeitung der diesem Forschungsbericht zugrundeliegenden Fragestellung, nämlich der Entwicklungstendenzen unter bestehendem Fachrecht, sind besonders die Entwicklungen der letzten 20 Jahre von Bedeutung, weshalb diese bei der folgenden Darstellung der Intensivierungstrends der deutschen Landwirtschaft im Vordergrund stehen. Auch ermöglicht eine Betrachtung ab den 1990er Jahren, die Entwicklungen für Gesamtdeutschland darzustellen. Nichtsdestotrotz werden an einigen wenigen Stellen auch Entwicklungen seit den 1950er Jahren in die Betrachtung miteinbezogen, um die oben beschriebenen weitreichenden Veränderungen in diesem und den folgenden Jahrzehnten abzubilden.

⁷ Seidl 2006.

⁸ Ebd.

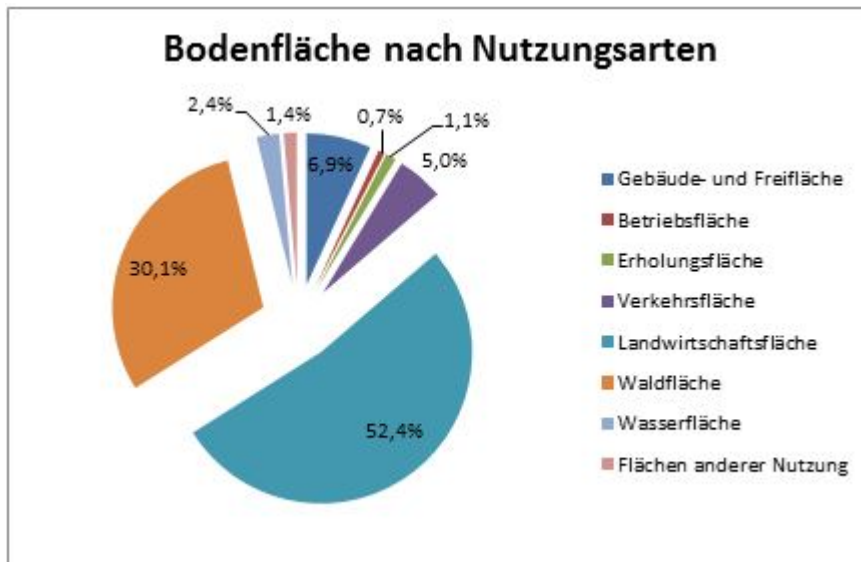
⁹ Diesbezüglich und im Folgenden vgl. Übersicht bei Knickel 2002, S. 16 ff.

1.1. Allgemeine Informationen zur Landwirtschaft in Deutschland

1.1.1. Bodennutzung

Abbildung 1 zeigt die prozentuale Aufteilung der Bodenfläche Deutschlands nach Nutzungsarten im Jahr 2010.

Abbildung 1: Bodenfläche nach Nutzungsarten in Deutschland 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt (2012c)

52, 4% der Bodenfläche Deutschlands sind landwirtschaftliche Nutzfläche. Deren Anteil hat seit Mitte der 1990er Jahre um 1,6% abgenommen.¹⁰ Der Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Flächen ist vor allem auf die weitere Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche zurückzuführen.¹¹

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Gesamtfläche in Deutschland nach Nutzungsarten zwischen 1996 und 2010.

Die in Abbildung 3 dargestellte Entwicklung der Nutzungsarten an der landwirtschaftlich genutzten Fläche zeigt neben dem leichten Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Fläche insgesamt besonders den weiteren Rückgang von Dauergrünland, der unter anderem auf den stark zugenommenen Anbau von Energie-Mais für die Biogas-Erzeugung zurückzuführen ist.¹² Grünland kommt in Deutschland in verschiedenen Formen vor: Intensivgrünland, Grünland mit mittlerer Bewirtschaftungsintensität sowie Extensivgrünland. Es kann neben der landwirtschaftlichen Nutzung verschiedene Funktionen erfüllen, so z.B. Bodenschutz, Filterfunktion beim Wasserhaushalt, Lebensraum für Pflanzen und Tierarten, Klimaschutz durch CO₂-Speicherung, Erholungswert und der Landschaftsidentität¹³

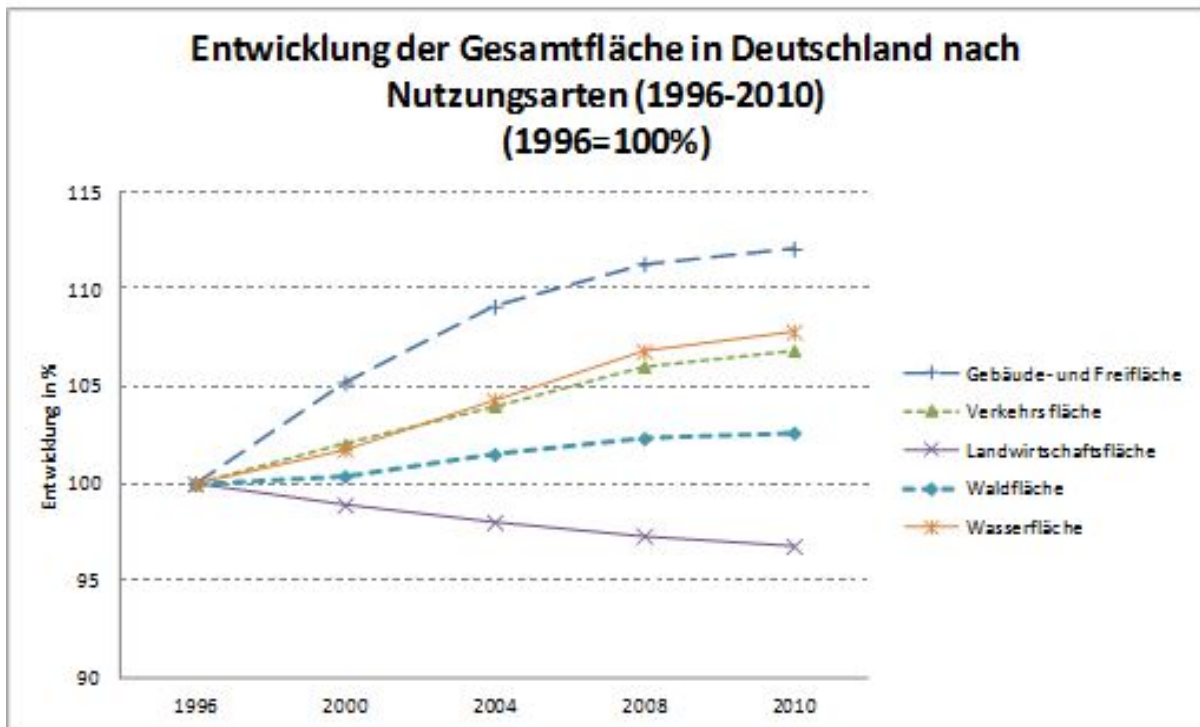
¹⁰ UBA 2011a.

¹¹ UBA 2009d.

¹² UBA 2011a.

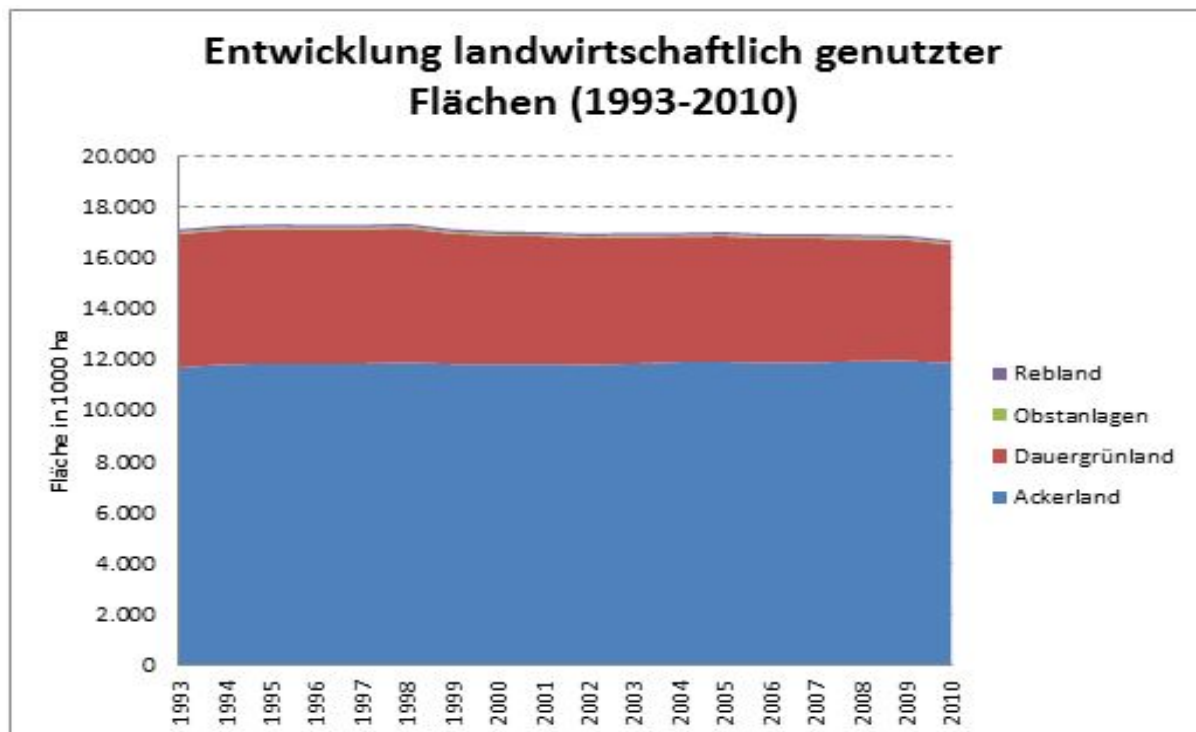
¹³ Henneberg et al 2010.

Abbildung 2: Entwicklung der Gesamtfläche in Deutschland nach Nutzungsarten 1996-2010



Quelle: BMELV (2011c)

Abbildung 3: Entwicklung landwirtschaftlich genutzter Flächen 1993-2010



Quelle: BMELV (2011c), S.88

1.1.2. Betriebsstrukturen

Die landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland unterliegen einem fortschreitenden Strukturwandel, der sich in der drastischen Abnahme der Anzahl der landwirtschaftlichen

Betriebe (siehe Tabelle 1) bei gleichzeitiger Zunahme der durchschnittlichen Betriebsgrößen niederschlägt. Besonders stark fiel bisher die Abnahme der Anzahl der Haupterwerbsbetriebe aus, da diese oft nicht vollständig aufgegeben, sondern im Nebenerwerb weitergeführt werden.¹⁴ Im Jahr 2010 betrug die durchschnittliche Flächenausstattung der landwirtschaftlichen Betriebe 56 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF). Bereits 55% der landwirtschaftlich genutzten Fläche wird von Betrieben bewirtschaftet, die über mehr als 100 ha LF verfügen.¹⁵ In den alten Bundesländern hat der Anteil der Betriebe mit mehr als 100 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche in den letzten Jahren besonders stark zugenommen, ist aber im Vergleich zu den neuen Bundesländern noch immer gering. Die größten landwirtschaftlichen Betriebe befanden sich 2010 in Mecklenburg-Vorpommern (durchschnittlich 286 ha) und in Sachsen-Anhalt (278 ha). Die Größenunterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern sind auf die Gründung von landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften und volkseigener Güter in der ehemaligen DDR zurückzuführen.¹⁶

Die Anzahl der ökologisch wirtschaftenden Betriebe hat in den letzten Jahren stark zugenommen (siehe Tabelle 1). Im Jahr 2009 wurden 5,9% der landwirtschaftlich genutzten Fläche bzw. 7,3% der landwirtschaftlichen Betriebe ökologisch bewirtschaftet (siehe auch Abbildung 4)¹⁷ In der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ist das Ziel enthalten, den ökologischen Landbau auf 20% der landwirtschaftlich genutzten Fläche auszudehnen.¹⁸

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen Ökolandbau und Umweltbelastung durch die Landwirtschaft, so ist festzustellen, dass sich eine ökologische Wirtschaftsweise positiv auf eine große Bandbreite von Umweltindikatoren auswirkt. So wirkt sich beispielsweise der Verzicht auf synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger förderlich auf die Artenvielfalt der Flora und Fauna aus. Höhere Anteile organischer Substanz und eine höhere biologische Aktivität im Boden erhalten die Bodenfruchtbarkeit.¹⁹ Durch den Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und geringere Stickstoffüberschüsse trägt die ökologische Landwirtschaft zum Gewässerschutz bei.²⁰

Tabelle 1: Entwicklung der Betriebsstrukturen in Deutschland (1995-2010)

Jahr	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2010
Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe	587.744	471.960	448.936	420.697	396.581	374.514	299.134
Anzahl der ökologisch wirtschaftenden Betriebe	6.642	10.425	14.702	16.475	17.020	18.703	21.942

Quelle: BMELV (2011c), S.36 und S.47 und BMELV (2012b)

¹⁴ Köhne 2008.

¹⁵ BMELV 2011d.

¹⁶ Statistisches Bundesamt 2011b.

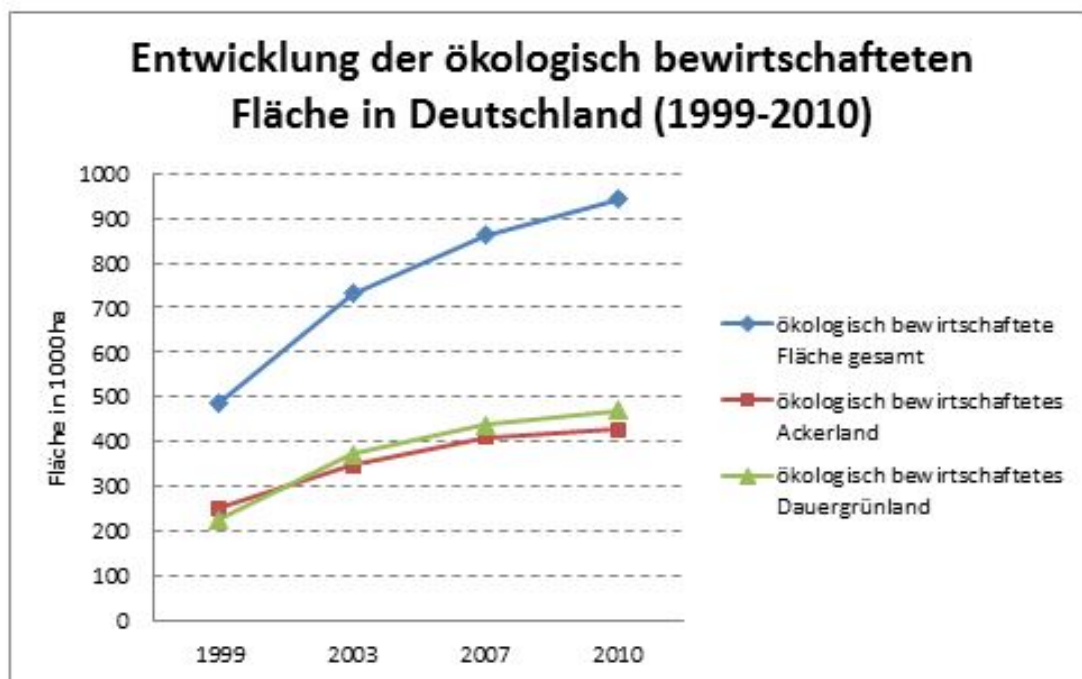
¹⁷ BMELV 2012ab.

¹⁸ BMELV 2011d.

¹⁹ Dabbert et al. 2002.

²⁰ UBA 2009c.

Abbildung 4: Entwicklung der ökologisch bewirtschafteten Fläche in Deutschland 1999-2010



Quelle: BMELV (2011c), S.47

1.1.3. Kapitalintensität

Die Landwirtschaft zeichnet sich traditionell durch eine im Vergleich mit dem produzierenden Gewerbe hohe Kapitalintensität aus. Durch die starke Abnahme der Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Erwerbstätigen und den Austausch von Arbeit durch Kapital sind die verbliebenen Arbeitsplätze in der Landwirtschaft im Vergleich zu denen im produzierenden Gewerbe immer kapitalintensiver geworden (siehe Tabelle 2).²¹ Die Aufnahme von Fremdkapital ist seit 1970 nahezu stetig gestiegen. Zu einer besonders starken Steigerung der Fremdkapitalaufnahme von landwirtschaftlichen Betrieben kam es zwischen den siebziger und neunziger Jahren. In Bezug auf die Kreditlaufzeiten kam es zu einer Zunahme von mittel- bis langfristigen Krediten, während kurzfristige Kredite rückläufig waren.²²

Tabelle 2: Kapitalintensität (Anlagevermögen²³ je Erwerbstätigem in 1.000 Euro) in der Landwirtschaft im Zeitablauf

	1970	1980	1990	2000	2006
Landwirtschaft²⁴	87	153	206	266	304
produzierendes Gewerbe	67	107	127	164	147

Quelle: Statistisches Bundesamt, verschiedene Jahrgänge, zitiert nach: Brand-Saßen (2008), S.182

²¹ Brand-Saßen 2008.

²² Ebd.

²³ Bruttoanlagevermögen (z.B. Gebäude, Maschinen, Fahrzeuge, Geschäftsausstattung, ohne Grund und Boden und ohne Nutztiere sowie Nutzpflanzen) in Wiederbeschaffungspreisen, in Preisen von 2000.

²⁴ Einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei.

Die Eigenkapitalquote, d.h. das Verhältnis von Eigenkapital zur Bilanzsumme eines Betriebes, ist in der Landwirtschaft, besonders im direkten Vergleich zum gewerblichen Mittelstand, hoch (siehe Tabelle 3). Selbst in den 1980er Jahren als der Fremdkapitalbedarf der landwirtschaftlichen Betriebe hoch war, wurden Eigenkapitalquoten von über 76% erreicht. Der Vergleich zwischen den verschiedenen Betriebsformen zeigt, dass Marktfruchtbetriebe eine eher hohe und Veredlungsbetriebe, bedingt durch den relativ geringen Bestand an Grund und Boden und hohes Wachstum in den letzten Jahren, eine eher niedrige Eigenkapitalquote aufweisen. Außerdem zeigt sich ein Rückgang der Eigenkapitalquoten zum Wirtschaftsjahr 2005/2006, der auf eine anhaltende Investitionslage bei schlechter Ertragslage, zurückzuführen ist.²⁵

Tabelle 3: Eigenkapitalquoten nach Betriebsformen verschiedener Wirtschaftsjahre

	1977/78	1985/86	1995/96	2005/2006
Landwirtschaft	80,4	76,2	86,1	80,3
Ackerbau	83,7	79,7	87,9	83,0
Futterbau	79,4	75,4	85,7	82,6
Veredlung	75,9	69,4	83,3	74,2

Quelle: Auswertung der Testbetriebsstatistik der Bundesregierung, verschiedene Jahrgänge, zitiert nach Brand-Saßen (2008), S.191

1.1.4. Erwerbstätige

Durch den starken Aufschwung der außerlandwirtschaftlichen Wirtschaftsbereiche nach dem zweiten Weltkrieg sank deren Anteil an der Wertschöpfung und dieser Entwicklung entsprechend ging auch die Anzahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft sowohl absolut als auch im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigtenzahl drastisch zurück. Tabelle 4 zeigt, dass die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft zwischen 1950 und 1989 in der Bundesrepublik Deutschland um 80% zurückging.²⁶

Tabelle 4: Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen im Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft und in der Fischerei, BRD (1950-1989)

	Erwerbstätige in Tausend (in Vollerwerbstätige)	Anzahl an der Gesamtbeschäftigtenzahl in %
1950	5114	23,2
1960	3615	14,3
1970	2262	8,5
1980	1436	5,5
1989	1025	3,7
2011	658	1,6

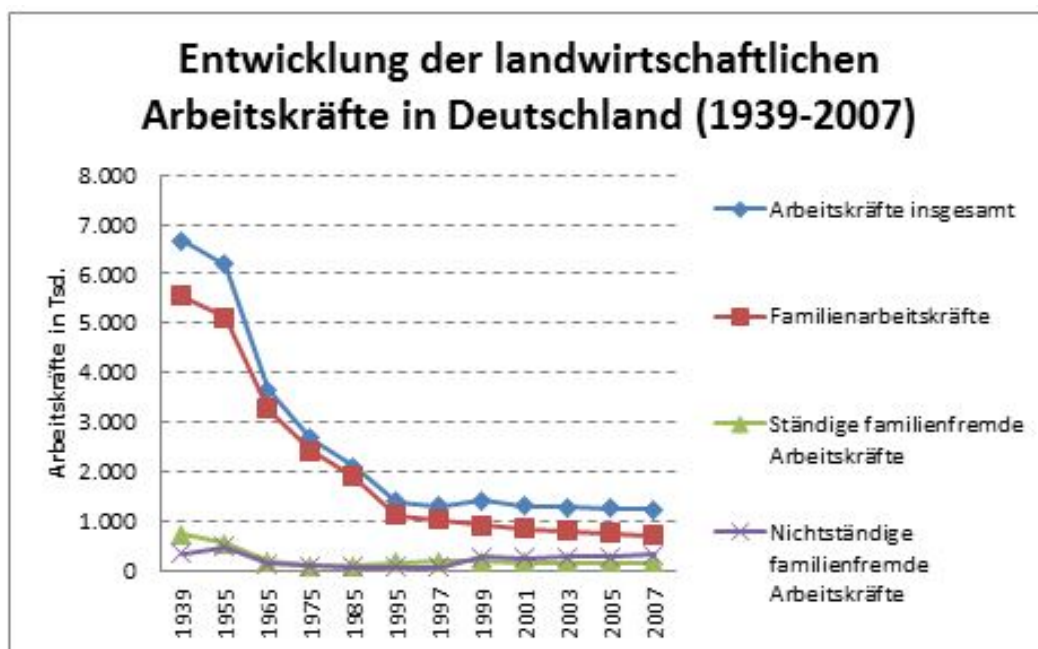
Quelle: Statistisches Bundesamt 2012a und Statistische Jahrbücher über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, zitiert nach Seidl (2006), S.282

²⁵ Brand-Saßen 2008.

²⁶ Seidl 2006.

Abbildung 5 stellt die Entwicklung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Deutschland zwischen 1939-2007 grafisch dar.

Abbildung 5: Entwicklung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Deutschland (1939-2007)



Quelle: BMELV (2011c), S. 59

In diesem Zusammenhang ist die zunehmende Mechanisierung in der Landwirtschaft zu nennen, die zu einer starken Reduzierung des Arbeitsbedarfs in den verschiedenen Produktionsprozessen führte (siehe Tabelle 5). In der Feldwirtschaft führten außerdem zunehmende Schlaggrößen zu einem geringeren Arbeitsbedarf, da sie die Einsatzbedingungen für große Maschinen verbessern und die Rüstzeiten vermindern. Von vielen Betrieben wurde die dadurch freigesetzte Arbeitszeit für betriebliches Wachstum genutzt.²⁷

Tabelle 5: Geringester Arbeitsbedarf ausgewählter Arbeitsverfahren nach den KTBL-Datensammlungen 1980 und 2006/2007

Art der Arbeit	1980	2006/2007	Veränderung
Drusch von Getreide (ohne Abfuhr)	0,9 Akh/ha	0,5 Akh/ha	-45%
Roden von Zuckerrüben (ohne Abfuhr)	1,8 Akh/ha	1,25 Akh/ha	-30%
Melken im Karussell	1,75 Akmin/Kuh/Tag	1,56 Akmin/Kuh/Tag	-11%

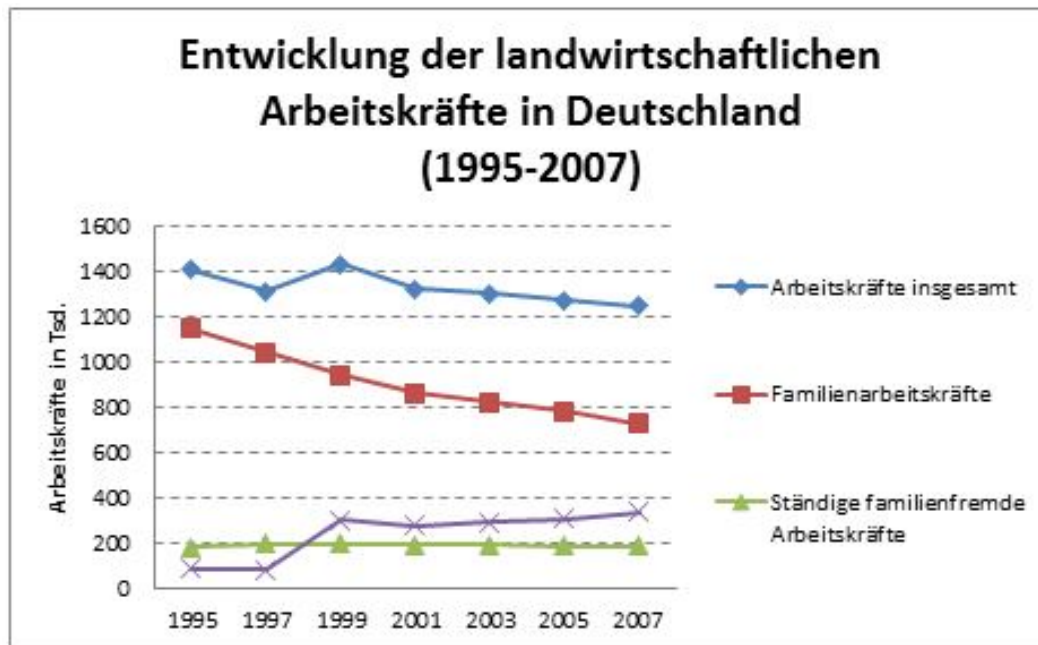
Quelle: KTBL-Taschenbuch für Arbeits- und Betriebswirtschaft 1980, KTBL-Datensammlung Betriebsplanung Landwirtschaft 2006/2007, zitiert nach Köhne 2008, S. 151

Neben dem weiteren Rückgang der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Deutschland insgesamt, wird aus Abbildung 6 deutlich, dass die Bedeutung familienfremder Arbeitskräfte zunimmt. So macht das Wachstum vieler Familienbetriebe in

²⁷ Köhne 2008.

Westdeutschland die Einstellung von familienfremden Arbeitskräften notwendig. In den neuen Bundesländern überwiegen Fremdarbeitskräfte aufgrund der vorherrschenden Rechtsformen landwirtschaftlicher Unternehmen und der größeren Betriebseinheiten.²⁸

Abbildung 6: Entwicklung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Deutschland 1995-2007



Quelle: BMELV (2011c), S.59

1.1.5. Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung

Wie aus den Tabellen 6 und 7 hervorgeht, nimmt der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung stetig ab und beträgt seit einigen Jahren weniger als 1%. Schließt man allerdings die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereiche in die Betrachtung mit ein, liegt der Anteil des Wirtschaftsbereichs Landwirtschaft (einschließlich der Fischerei) wesentlich höher, z.B. 6,5% im Jahr 2009.²⁹

Tabelle 6: Anteil des Wirtschaftsbereichs Land- und Forstwirtschaft und Fischerei an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, BRD (1950-1989)

	Prozentualer Anteil in jeweiligen Preisen
1950	12,1
1960	6,5
1970	3,6
1980	2,0
1989	1,8

Quelle: Statistische Jahrbücher über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, zitiert nach Seidl (2006), S.281

²⁸ Köhne 2008.

²⁹ BMELV 2011d.

Tabelle 7: Anteile der verschiedenen Wirtschaftsbereiche an der Bruttowertschöpfung in Deutschland (1991-2010)

	Landwirtschaft	Forstwirtschaft und Fischerei	Produzierendes Gewerbe u. Baugewerbe	Dienstleistung
	in Prozent			
1991	1.0	0.2	36.3	62.5
2000	1.0	0.1	30.5	68.4
2003	0.8	0.1	29.0	70.1
2004	0.9	0.2	29.3	69.6
2005	0.7	0.1	29.3	69.9
2006	0.7	0.1	30.2	69.0
2007	0.7	0.2	30.5	68.6
2008	0.8	0.1	30.1	68.9
2009	0.6	0.2	27.9	71.3
2010	.	.	29.0	70.1

Quelle: BMELV (2011c)

1.1.6. Finanzielle Förderung in der Landwirtschaft

Zurzeit werden jährlich etwa 5,4 Milliarden Euro pro Jahr in der Form von Direktzahlungen an deutsche Landwirte ausgezahlt. Die Zahlungsansprüche für Direktzahlungen pro Hektar (geschätzte regionale Werte) betragen zwischen 296 Euro im Saarland und in Rheinland-Pfalz und 366 Euro in Niedersachsen und Bremen.³⁰ Die Sollausgaben des Bundes für die landwirtschaftliche Sozialpolitik betrugen in 2010 3,8 Milliarden Euro. Das Fördervolumen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK), die wesentlich zur Umsetzung der nationalen Mitfinanzierung der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) beiträgt, beläuft sich auf ca. 1 Milliarde Euro pro Jahr aus Bundes- und Landesmitteln. Über den Mechanismus der Kofinanzierung werden aus einem Euro Bundesmittel bis zu acht Euro Gesamtfördervolumen generiert. Insgesamt stehen Deutschland im Zeitraum zwischen 2007 und 2013 9,1 Milliarden Euro aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zur Verfügung, die durch nationale Mittel in fast gleicher Höhe ergänzt werden. Die Ausgaben für Deutschland aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) im Bereich der Marktordnungen betrugen im Jahr 2010 ungefähr 5,7 Milliarden Euro.³¹

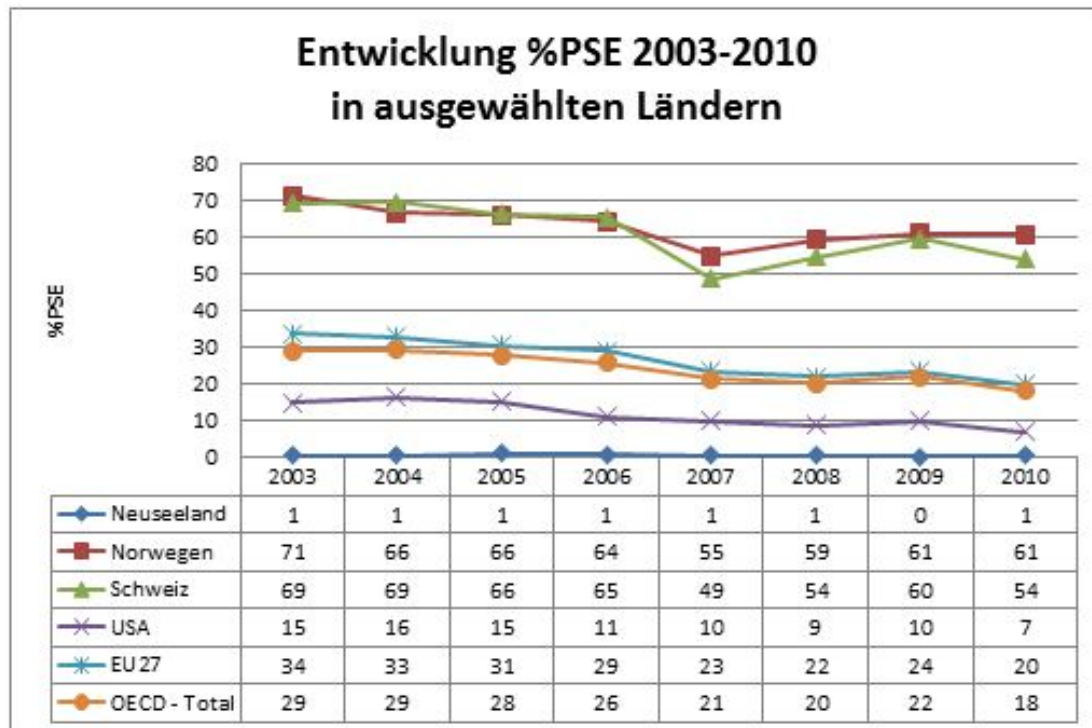
Abbildung 7 vermittelt einen Eindruck über die Höhe der Subventionierung der deutschen Landwirtschaft als Teil der Europäischen Union im Vergleich zu anderen Industrieländern. Der von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erhobene Indikator PSE (Producer Support Estimate) gibt den jährlichen monetären Wert der politikbedingten Transfers von Konsumenten und Steuerzahlern zu den landwirtschaftlichen Erzeugern an. Abbildung fünf zeigt den Anteil der PSE Transfers

³⁰ BMELV 2011d.

³¹ Ebd.

an den Bruttoeinkünften (inklusive Subventionen) der landwirtschaftlichen Betriebe in verschiedenen Industrieländern.

Abbildung 7: Entwicklung des Producer Support Estimates als prozentualer Anteil der Bruttoeinkünfte der landwirtschaftlichen Unternehmen von 2003 bis 2010 in ausgewählten Ländern



Quelle: OECD (2011)

1.2. Ausgewählte spezifische Entwicklungstrends

1.2.1. Tierische Erzeugung

Tabelle 8 gibt einen Überblick über den Bestand an Schweinen, Rindern und Geflügel in Deutschland und die durchschnittlichen Bestandsgrößen. Dabei wird deutlich, dass die durchschnittlichen Bestandsgrößen in denjenigen Betrieben, die lediglich Tiere einer Nutztierart halten, wesentlich größer sind als die durchschnittlichen Bestandsgrößen aller Betriebe.

Die Schweinehaltung zählt dabei zu den am stärksten konzentrierten Zweigen der Tierhaltung: die 15% der Betriebe mit Tierbeständen von über 1000 Schweinen halten 64% der Schweine in Deutschland. Die Bestandsgrößen sind regional sehr unterschiedlich: die größten Bestände sind in den neuen Bundesländern und Schleswig-Holstein zu finden, gefolgt von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. In den beiden letztgenannten Bundesländern werden insgesamt die meisten Schweine gehalten. 92% der Schweine und Sauen werden auf Spaltenböden gehalten.³²

Auch in der Rinderhaltung führt der Strukturwandel zu immer größeren Betrieben: 9% der Betriebe mit Tierbeständen von mehr als 200 Rindern halten 39% der Rinder in Deutschland. Auch in der Rinderhaltung gibt es starke regionale Unterschiede in den durchschnittlichen Bestandsgrößen. Die meisten Rinder werden in Bayern (durchschnittliche Bestandsgröße von 61 Rindern) und in Niedersachsen (durchschnittliche Bestandsgröße von 118) gehalten. Die Laufstallhaltung ist mit 74% aller Stallplätze die vorherrschende Haltungsform.³³

In der Geflügelhaltung halten diejenigen 16% der Betriebe, die ausschließlich Geflügel halten, zusammen 65% des gesamten Geflügelbestandes. Besonders konzentriert ist dabei die Legehennenhaltung: 74 Betriebe mit 100 000 oder mehr Tieren halten 45% des gesamten Legehennenbestandes. Der Schwerpunkt der Legehennenhaltung und Geflügelmast ist Niedersachsen: 32% der Legehennen und 54% der Masthühner werden dort gehalten. Bei Masthühnern und Junghennen ist die Bodenhaltung die dominierende Haltungsform. Nach dem Verbot der klassischen Käfighaltung für Legehennen ist auch in diesem Bereich die Bodenhaltung mit 63% aller Haltungsplätze vorherrschend.³⁴

Tabelle 8: Bestand an Schweinen, Rindern und Geflügel und durchschnittliche Bestandsgrößen im März 2010

Tierart/-kategorie	Bestand insgesamt	Anzahl der haltenden Betriebe	Durchschnittliche Bestandsgröße
Schweine	27,6 Mio.	60100	459 (851 bei reinen Schweinebeständen)
Rinder	12,5 Mio.	144900	87 (103 bei reinen Rinderbeständen)

³² Statistisches Bundesamt 2011b.

³³ Ebd.

³⁴ Ebd.

Geflügel	128,9 Mio.	60500	2100 (8800 bei reinen Geflügelbeständen)
-----------------	-------------------	--------------	---

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011b

Die oben beschriebenen Konzentrations- und Spezialisierungsprozesse sind mit einer Reihe ökonomischer Vorteile für die Betriebe verbunden: so führen größere Einheiten zu Kostenvorteilen bei Arbeit und Kapital (Gebäude, Maschinen) und teilweise lassen sich durch eine bessere Marktposition Vorteile beim Bezug der Betriebsmittel oder beim Absatz der Produkte erzielen. Dem stehen aber größere Erzeugungs- und Marktrisiken gegenüber. Die starke regionale Konzentration der Geflügel- und Schweinehaltung in Nordwestdeutschland ist teils historisch und geographisch bedingt (günstige Beschaffung von Importfuttermitteln durch Nähe zum Hafen) erklärt sich aber vor allem durch sogenannte Agglomerationsvorteile. Eine bereits hohe regionale Produktionsdichte zieht Bezugs- und Absatzunternehmen an, führt zu baulichen Innovationen und macht den Aufbau einer Spezialberatung lohnenswert. Dem stehen allerdings gravierende Nachteile, wie Nährstoffüberschüsse, Emissionen, Gefahr von Seuchenausbrüchen und hohe Boden- und Pachtpreise gegenüber.³⁵

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung des Viehbestandes seit 1990. Hervorzuheben ist der Rückgang des Bestands an Rindern, der stark vom Bestand an Milchkühen abhängig ist. Bis zum Jahr 2006 verringerte sich der Milchviehbestand deutlich, danach stabilisierte sich die Zahl der Milchkühe wieder, was zum Teil auf die Anhebung der Milchquote zurückzuführen ist.³⁶

Deutschland ist der größte Schweineproduzent der Europäischen Union und die Bedeutung der Schweinehaltung wächst weiter. Die Zahl der Schweine insgesamt wuchs zwischen 2000 und 2011 um 4%, die Zahl der Mastschweine sogar um 12%. Ein wichtiger Grund für diese Zunahme ist die überwiegend positive Preisentwicklung für Schlachtschweine.³⁷

Die Produktion von Geflügelfleisch gewinnt an Bedeutung. So stieg die Geflügelproduktion im Zeitraum von 2000 bis 2008 um 34,2%.³⁸ Zwischen 2000 und 2010 stieg die Geflügelfleischerzeugung um 81%, wobei in den Schlachthöfen auch Tiere aus dem Ausland erfasst werden.³⁹ Die Entwicklung der Legehennenhaltung erfolgte nicht kontinuierlich. Nach einem Rückgang der Haltungsplätze zwischen 2001 und 2004 stieg die Zahl bis 2008 wieder, um dann erneut abzufallen. Gleichzeitig stiegen die Legeleistung pro Henne und die Menge der importierten Eier.⁴⁰

³⁵ Köhne 2008.

³⁶ Statistisches Bundesamt 2011b.

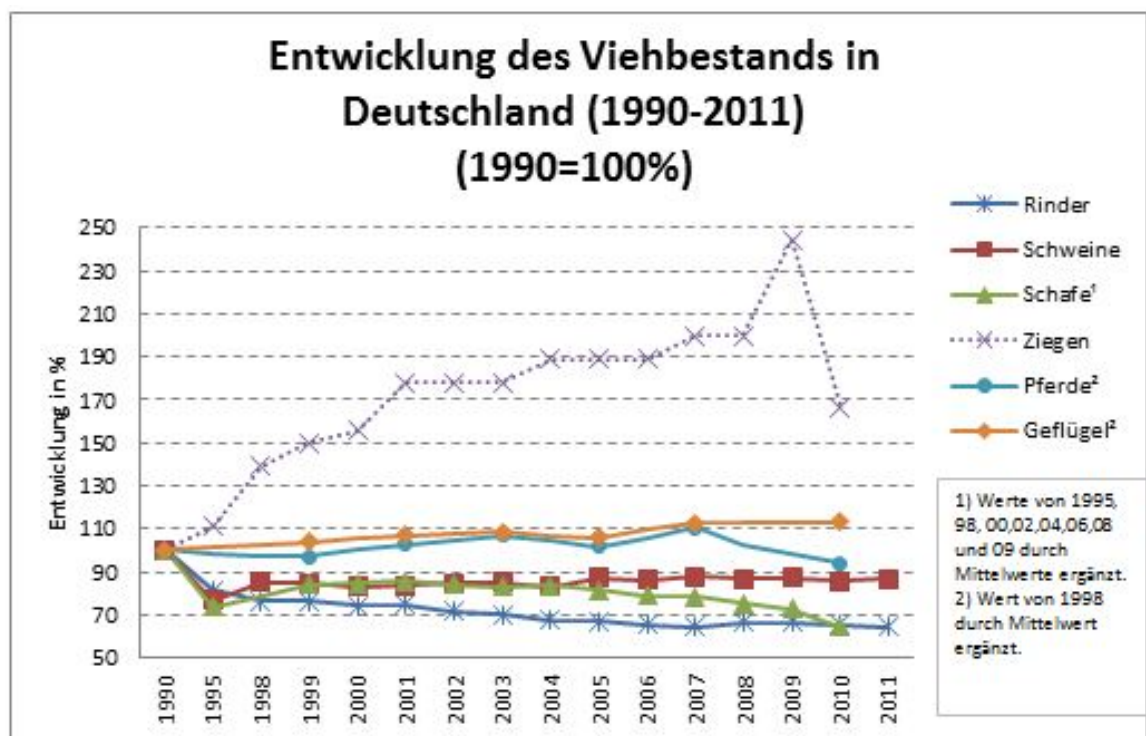
³⁷ Ebd.

³⁸ UBA 2011a.

³⁹ Statistisches Bundesamt 2011b.

⁴⁰ Ebd.

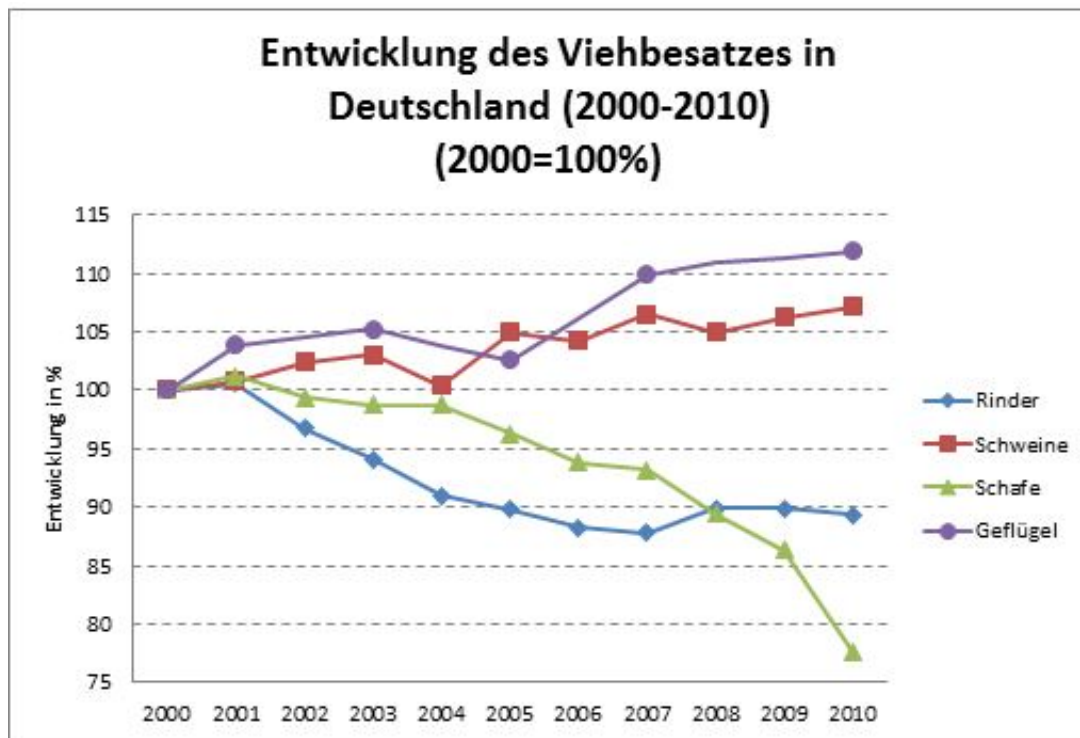
Abbildung 8: Entwicklung des Viehbestands in Deutschland 1990-2011



Quelle: BMELV (2011c), S.129

Abbildung 9 zeigt die Entwicklung des Viehbesatzes zwischen 2000 und 2010. Deutlich wird die zunehmende Intensivierung der Schweine- und Geflügelhaltung. Eine hohe Viehbesatzdichte ist vor allem aufgrund von Stickstoffüberschüssen, besonders auf austragungsgefährdeten Böden, problematisch. Zwar konnten die Stickstoffüberschüsse in Deutschland zwischen 1991 und 2007 von 133 kg/ha auf 105 kg/ha reduziert werden, doch liegt dieser Wert noch weit über dem angestrebten Ziel, die Stickstoffüberschüsse in der Gesamtbilanz auf 80 kg/ha landwirtschaftlich genutzter Fläche und Jahr zu verringern.⁴¹

Abbildung 9: Entwicklung des Viehbesatzes in Deutschland 2000-2010



Quelle: BMELV (2004) und BMELV (2011c)

Abbildung 10 zeigt die Entwicklung des Futterauskommens, differenziert nach Inlandserzeugung und Einfuhren, zwischen 2002 und 2010. Obwohl in Deutschland ca. 60% der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Futtermittelproduktion dienen, werden große Mengen an Futtermitteln, vor allem Getreide und Soja, importiert, wodurch es zu einer Umverteilung von Nährstoffen zwischen den Regionen der Welt, in denen diese Futtermittel angebaut werden, und den Veredelungsregionen kommt.⁴²

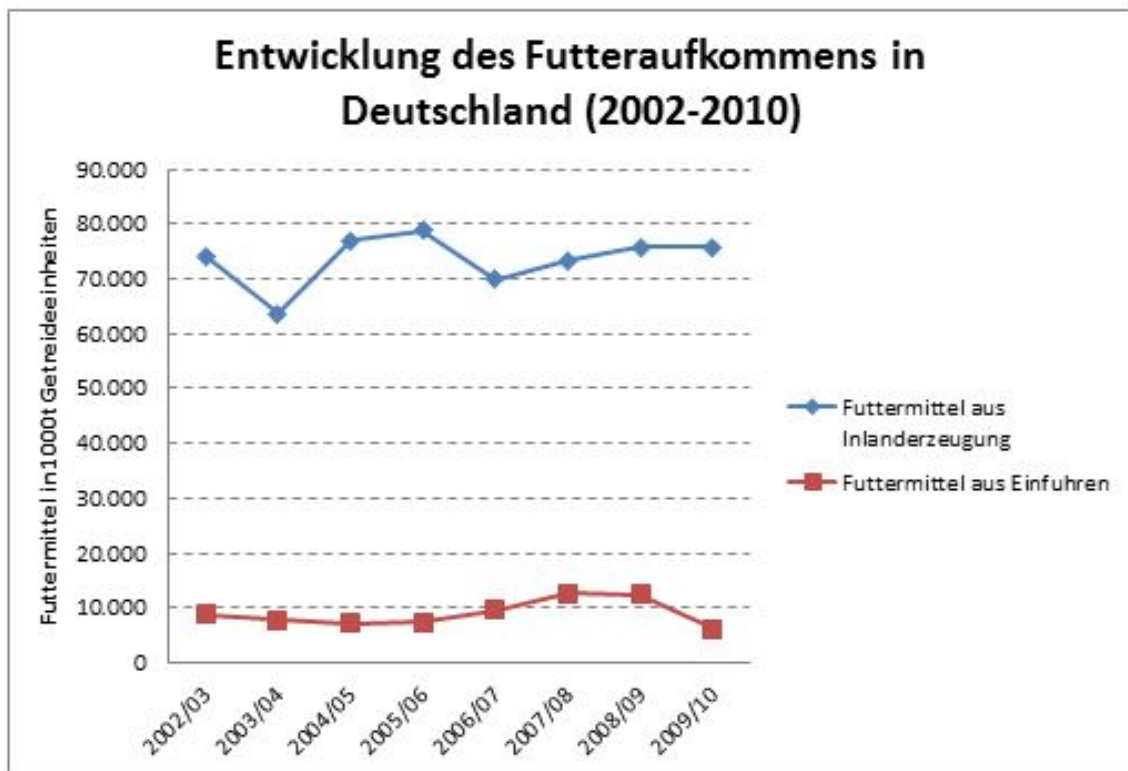
Abbildung 11 zeigt den Selbstversorgungsgrad bei Fleisch- und Fleischerzeugnissen in Deutschland von 1996 bis 2010. Der Selbstversorgungsgrad bei Rind- und Kalbfleisch lag im Jahr 2010 bei 118%, bei Schweinefleisch bei 110% und bei Geflügelfleisch bei 102%.⁴³ Bei Schweine- und Geflügelfleisch ist der Selbstversorgungsgrad in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen.

⁴¹ UBA 2011a.

⁴² UBA 2011a.

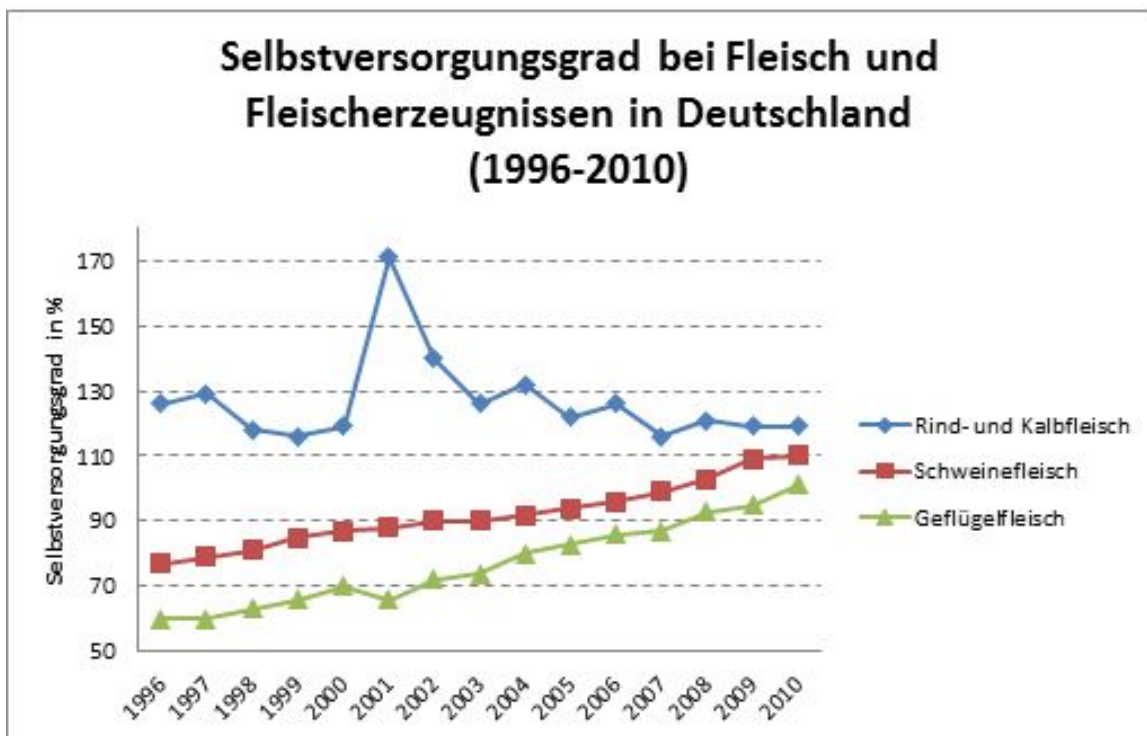
⁴³ BMELV 2011d, Werte geschätzt.

Abbildung 10: Entwicklung des Futteraufkommens in Deutschland 2002-2010



Quelle: BMELV (2011c)

Abbildung 11: Selbstversorgungsgrad bei Fleisch und Fleischerzeugnissen in Deutschland 1996-2010

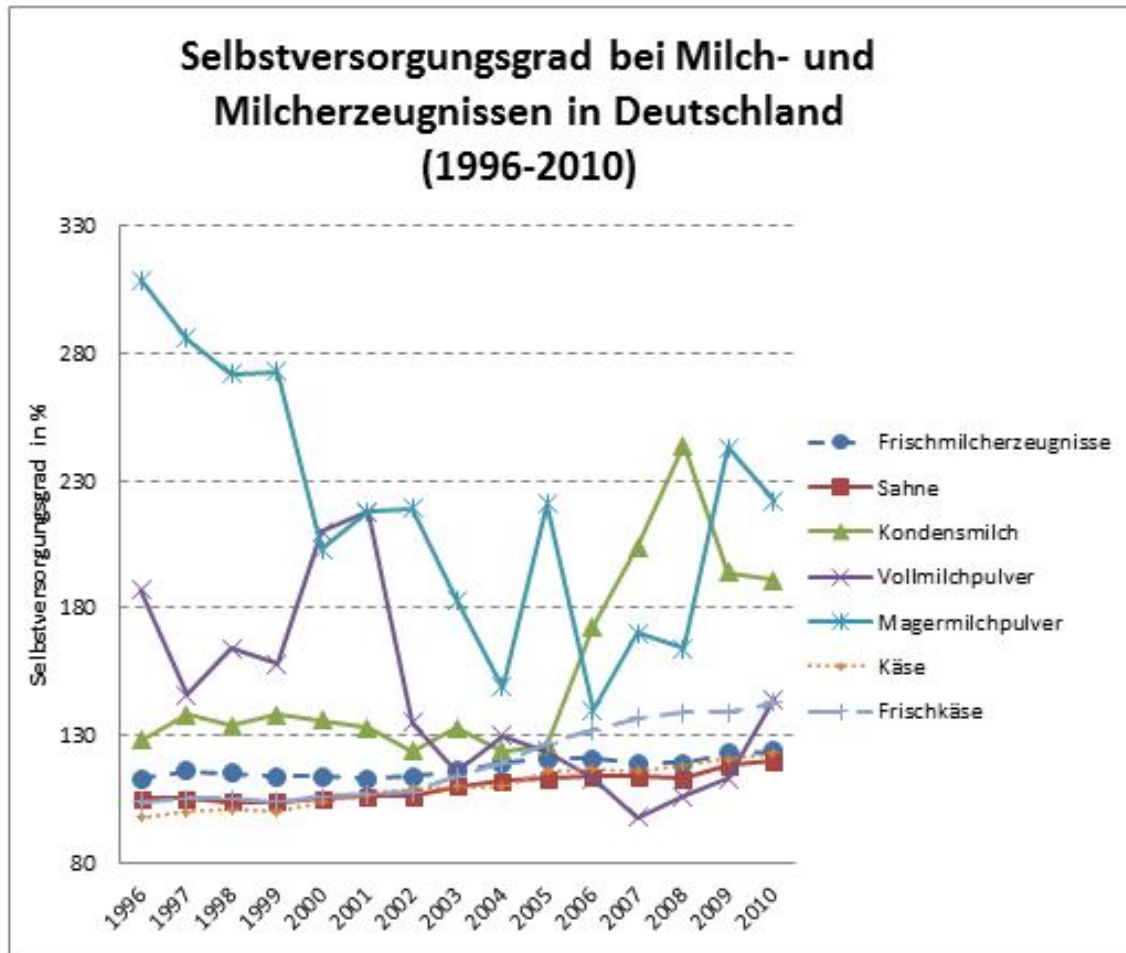


Quelle: BMELV (2004) und BMELV (2011c), S.186

Abbildung 12 zeigt den Selbstversorgungsgrad Deutschlands mit Milch- und Milcherzeugnissen von 1996 bis 2010. Der Selbstversorgungsgrad lag bei

Frischmilcherzeugnissen im Jahr 2010 bei 120%, bei Butter bei 91%, bei Käse bei 125%, bei Vollmilchpulver bei 140% und bei Magermilchpulver bei 253%. Insgesamt ist Deutschland ein Nettoexporteur von Milchprodukten.⁴⁴

Abbildung 12: Selbstversorgungsgrad bei Milch- und Milcherzeugnissen in Deutschland 1996-2010



Quelle: BMELV (2004) und BMELV (2011c), S.186

1.2.2. Marktfruchtbau

Abbildung 13 zeigt die Entwicklung des Kulturartenanbauverhältnisses im Ackerbau zwischen 1990 und 2011. Die Einführung der obligatorischen Flächenstilllegung im Jahr 1992 schlägt sich in einer deutlichen Zunahme der Stilllegungsflächen und Brachen zu diesem Zeitpunkt nieder. Der Anbau nachwachsender Rohstoffe war auf diesen Flächen allerdings zugelassen. Im Anbaujahr 2004/2005 wurde die obligatorische Flächenstilllegung gesenkt, im Erntejahr 2008 ausgesetzt und im Erntejahr 2009 ausgesetzt.

Einem Trend zur Schwerpunktsetzung der Hauptproduktionszweige, der sich unter anderem in einem Rückgang der Gemischtbetriebe und der Zunahme von Ackerbaubetrieben, die nur eine Blattfrucht und eine Getreideart anbauen, niederschlug, stand seit Anfang der achtziger Jahre auch ein Trend zur vermehrten Diversifizierung

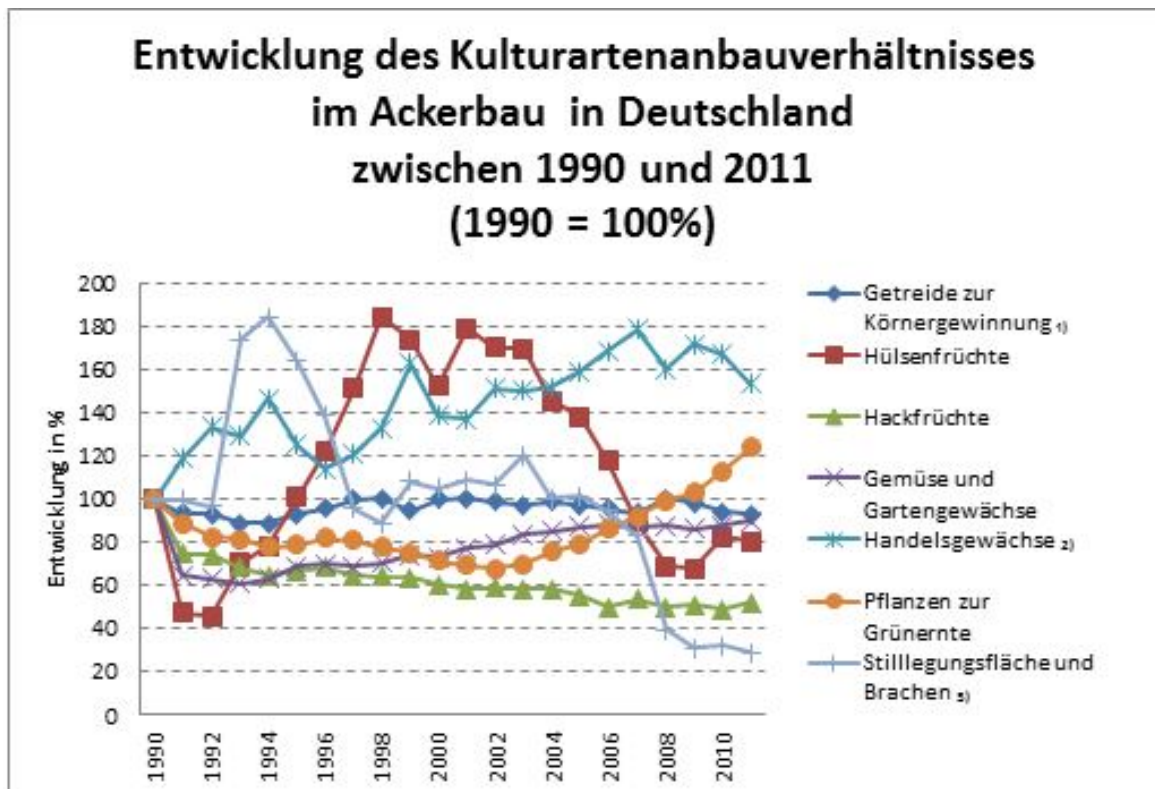
⁴⁴ BMELV 2011d, Werte geschätzt.

gegenüber. Beispiele für solche Marktnischen sind der Anbau von Freilandgemüse oder von Beerenobst.⁴⁵

So nahm der Anbau von Gemüse zwischen 2000 und 2010 um 12% zu. Spargel, Möhren und Speisezwiebeln nahmen dabei den größten Anteil der Fläche ein.⁴⁶

Der Anbau nachwachsender Rohstoffe in Form von Stärkeproduktion und Rapsöl für die Herstellung von Biodiesel, erlangte Anfang der 1990er Jahre eine nennenswerte Bedeutung. Der Anbau von Mais für Biogasanlagen ist seit dem Jahr 2004 stark angestiegen.⁴⁷ Der zunehmende Anbau intensiver Kulturen wie Raps und Mais als nachwachsende Rohstoffe erhöht das Risiko der Belastung von Böden und Gewässern mit Nährstoffen, Schwermetallen und Pestiziden. Der intensive Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in als nachwachsende Rohstoffe angebauten Kulturen führt darüber hinaus zu einer Verknappung des Nahrungsangebots für Insekten und in der Folge für Vögel und Säugetiere in der Agrarlandschaft, was einen weiteren Rückgang der Artenvielfalt befürchten lässt.⁴⁸

Abbildung 13: Entwicklung des Kulturartenanbauverhältnisses im Ackerbau in Deutschland 1990-2011



Quelle: BMELV (2011c), S.89

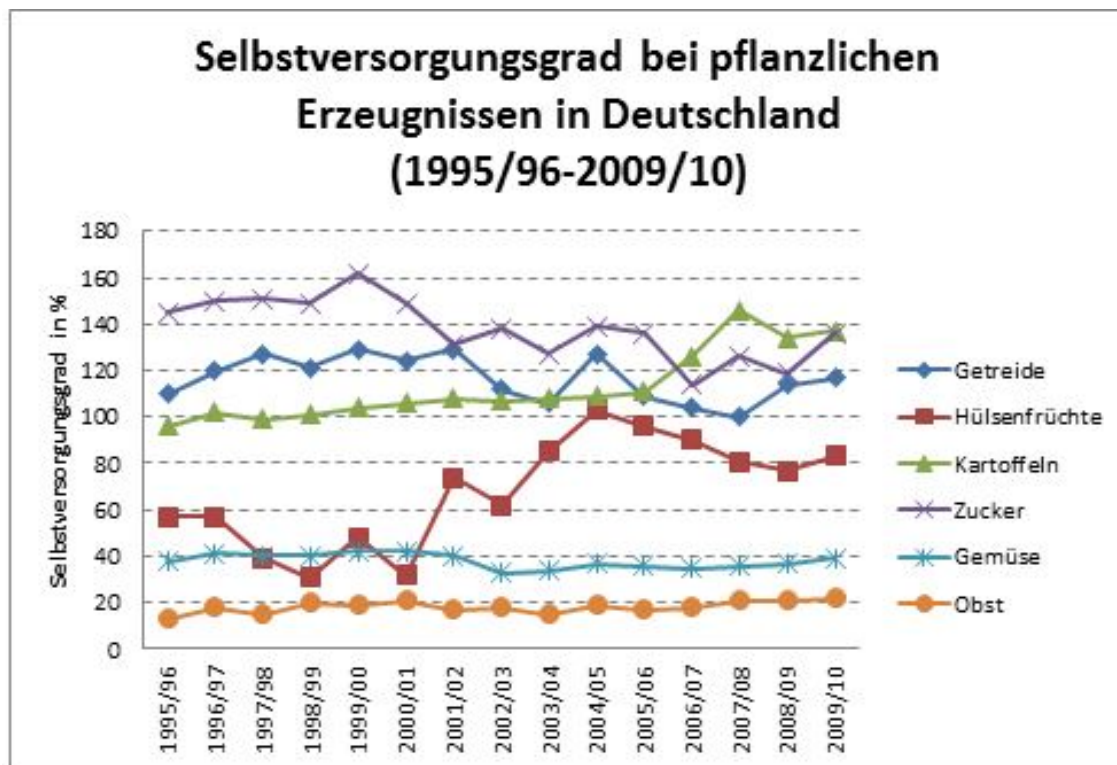
⁴⁵ Köhne 2008.

⁴⁶ Statistisches Bundesamt 2011b.

⁴⁷ Köhne 2008.

⁴⁸ UBA 2009c.

Abbildung 14: Selbstversorgungsgrad bei pflanzlichen Erzeugnissen in Deutschland 1995/6-2009/10



Quelle: BMELV (2004) und BMELV (2011c)

Abbildung 14 zeigt den Selbstversorgungsgrad Deutschlands bei verschiedenen pflanzlichen Erzeugnissen zwischen 1995/96 und 2009/10. Der Selbstversorgungsgrad betrug 2010/11 bei Getreide 110%.⁴⁹

Tabelle 9 zeigt die Ernteerträge wichtiger Feldfrüchte in Deutschland und deren Steigerung zwischen 1979/1981 und 2004/2006 (drei Jahresdurchschnitte). Es wird deutlich, dass die Ernteerträge in der Vergangenheit stark gestiegen sind, was durch Maßnahmen der Züchtung (besonders Hybridzüchtungen), der Anbautechniken, der Düngung, des Pflanzenschutzes und durch eine Abnahme der Ernteverluste erreicht wurde. Auch bei intensiv genutztem Grünland ist es durch eine höhere Düngung und durch eine höhere Nutzungshäufigkeit zu Ertragssteigerungen gekommen.⁵⁰

Tabelle 9: Ernteerträge wichtiger Feldfrüchte in Deutschland

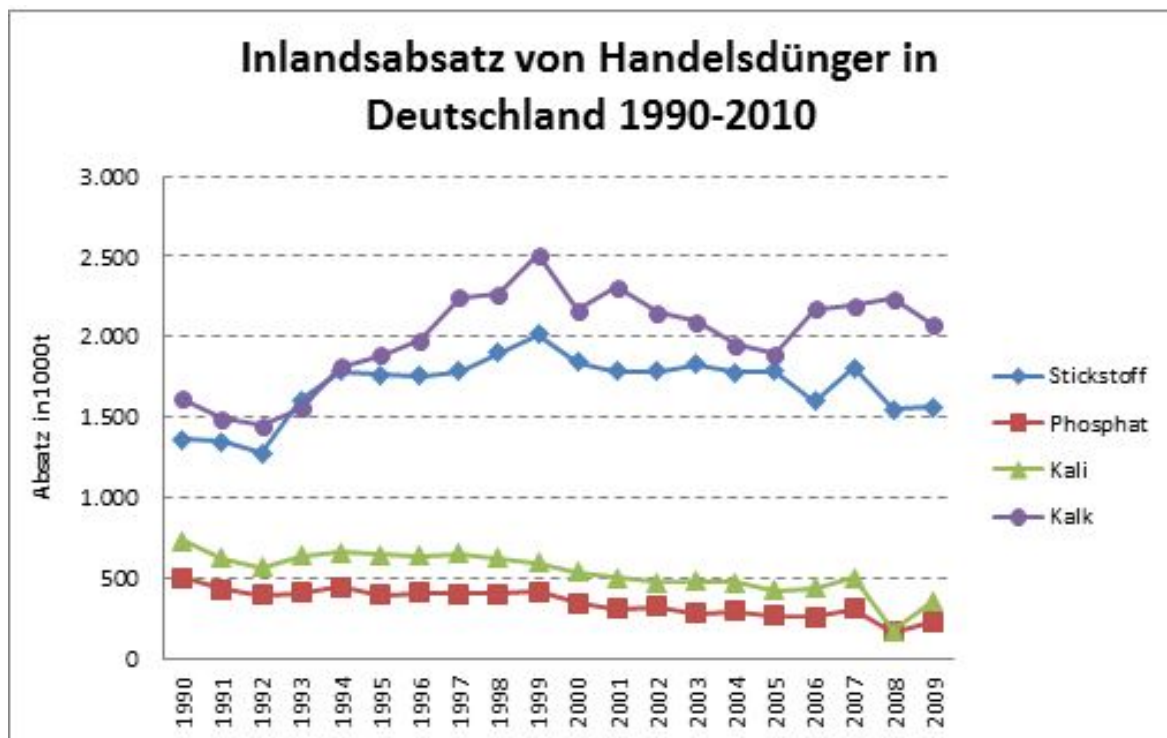
	Durchschnitt 1979/1981	Durchschnitt 2004/2006	Steigerung in Prozent
Winterweizen	50,5	76,5	51
Winterraps	25,7	38,9	51
Zuckerrüben	499,5	598,5	20
Spätkartoffeln	299,3	412,3	38

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1982, 2006 und 2007, zitiert nach Köhne (2008), S.144

⁴⁹ BMELV 2011d, geschätzter Wert.

⁵⁰ Köhne 2008.

Abbildung 15: Inlandsabsatz von Handelsdünger in Deutschland 1990-2010



Quelle: BMELV (2004), BMELV (2011c), S.80, Statistisches Bundesamt (1994), Statistisches Bundesamt (1998)

Abbildung 15 zeigt den Inlandsabsatz von Handelsdünger in Deutschland, differenziert nach Stickstoff, Phosphat, Kali und Kalk, zwischen 1990 und 2010. Der Absatz von Kali und Phosphat sinkt seit 1990 kontinuierlich. Im Vergleich zur zweiten Hälfte der 1980er Jahre war der Absatz von Stickstoff als Handelsdünger zu Beginn der 1990er Jahre stark rückläufig. Danach zeigt sich ein Wiederanstieg bis Ende der 1990er Jahre, dann eine Abnahme, unterbrochen von einer zeitweiligen Zunahme.⁵¹ Der Absatz von Kalk entwickelte sich analog, nahm aber in den letzten Jahren stärker zu.

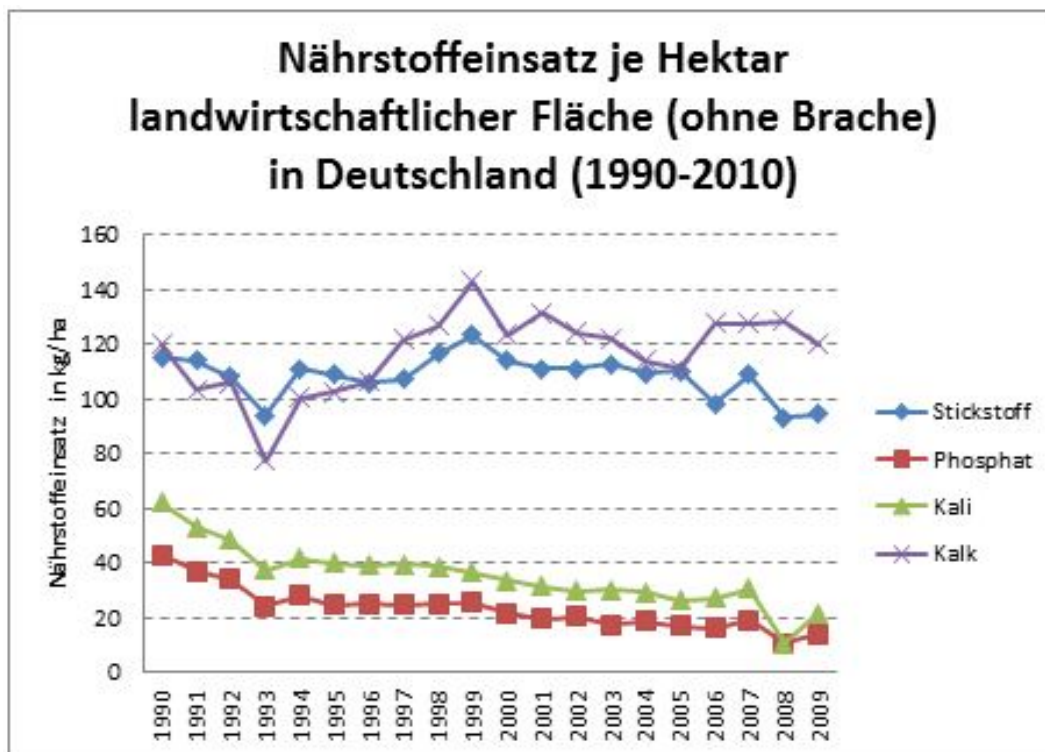
Die Entwicklung des Nährstoffeinsatzes je Hektar LF, wie in Abbildung 16 dargestellt, verläuft weitestgehend analog zum oben gezeigten Inlandsabsatz von Düngemitteln.

1.2.3. Erneuerbare Energien

Abbildung 17 zeigt die Entwicklung des Anbaus nachwachsender Rohstoffe zwischen 2005 und 2011. Es zeigt sich, dass der Anbau nachwachsender Rohstoffe stark zunimmt, insbesondere der Anbau von Energiepflanzen, Rapsöl und Stärke. An Bedeutung verlieren der Anbau von Sonnenblumenöl, Leinöl und Faserpflanzen.

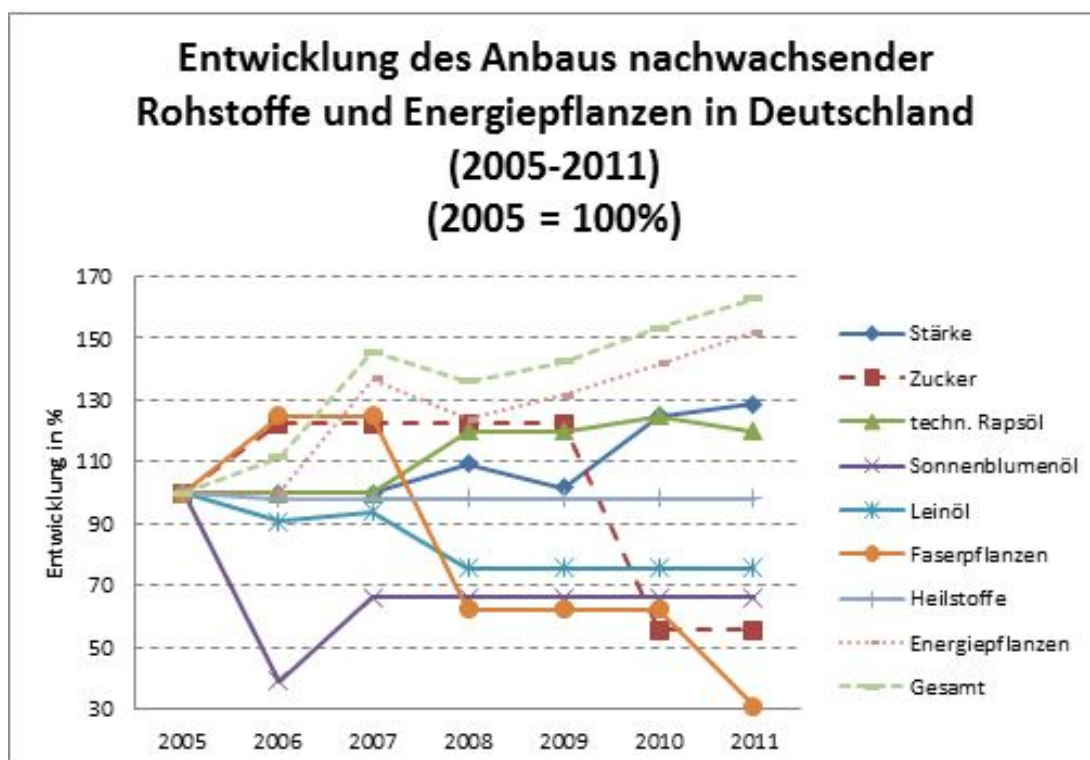
⁵¹ UBA 2009e.

Abbildung 16: Nährstoffeinsatz je Hektar landwirtschaftlicher Fläche (ohne Brache) in Deutschland 1990-2010



Quelle: BMELV (2004), BMELV (2011c), Statistisches Bundesamt (1994), Statistisches Bundesamt (1998)

Abbildung 17: Entwicklung des Anbaus nachwachsender Rohstoffe und Energiepflanzen in Deutschland 2005-2011



Quelle: BMELV (2011c), S.93

Seit der Novellierung des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG) im Jahr 2004 hat die Nutzung von Biomasse als Energieträger zur Strom- und Wärmeerzeugung deutlich zugenommen. Die Einführung des NaWaRo-Bonus in Verbindung mit der technologischen Weiterentwicklung der Biogaserzeugung machte den Anbau von Energiepflanzen zur Biogaserzeugung auch in Ackerbauregionen, in denen nur wenig Gülle anfällt, wettbewerbsfähig.⁵²

Zum einen birgt der zunehmende Anbau von nachwachsenden Rohstoffen zur energetischen Verwertung die Gefahr zunehmender Flächenkonkurrenz zur Produktion von Lebensmitteln, aber auch zum Naturschutz. Zum anderen sind aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes besonders die zunehmende Umwandlung von Grünland in Ackerland sowie die mit dem intensiven und sich ausdehnenden Anbau von Raps und Mais verbundenen Risiken (Erosion, Eintrag von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Böden und Gewässer, verengte Fruchtfolgen, unausgeglichene Humusbilanzen) als problematisch anzusehen.⁵³ Die energetische Nutzung von Biomasse kann sich auch negativ auf die Biodiversität auswirken. So zeigte beispielsweise eine Untersuchung des Brutvogelbestandes auf Produktionsflächen nachwachsender Rohstoffe für Biogasanlagen, dass die Maisanbaufläche im Umfang der Biogasanlagen zu- und die Zahl der Brutvögel abnahm. Die Abnahme der Brutvögel lässt sich mit dem früheren Erntetermin für die Herstellung von Ganzpflanzensilage und mit den dichteren Beständen des Mais erklären, die sich besonders auf am Boden brütende Vögel negativ auswirkt.⁵⁴

Zur Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung und zur Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung siehe Kapitel 3.3.4 Nachhaltigkeitskriterien des Bioenergierechts.

Abbildung 18 zeigt die Entwicklung der Anzahl von Biogasanlagen und der installierten Megawatt Leistung zwischen 2001 und 2011.

Seit 2004 wuchs die installierte Leistung wesentlich schneller als die Anzahl der Anlagen, d.h. der Zubau erfolgte schwerpunktmäßig bei Anlagen im mittleren und hohen Leistungsbereich. Obwohl kleinere Anlagen durch die Absenkung der Degression und die Anhebung der Grundvergütung für Kleinanlagen im Rahmen der Novellierung des Erneuerbaren- Energien- Gesetzes (EEG) besser gestellt wurden, waren vor allem sie von steigenden Substratpreisen aufgrund eines höheren Niveaus der Agrarpreise insgesamt besonders betroffen, was ihre Wirtschaftlichkeit einschränkte.⁵⁵

Mit der Novellierung des EEG im Jahr 2009 wird der NawaRo-Bonus für den Einsatz von Energiepflanzen auch dann anteilig gewährt, wenn nicht ausschließlich nachwachsende Rohstoffe verwendet werden. Ziel dieser Neuerung war es, den Energiepflanzenmarkt zu entlasten sowie die Verwertung landwirtschaftlicher Reststoffe und pflanzlicher Nebenprodukte zu steigern.⁵⁶ Außerdem wurde ein Güllebonus für den Einsatz von mindestens 30-Masseprozent Gülle eingeführt, um den Einsatz von Gülle in Biogasanlagen zu fördern.⁵⁷

Im Jahr 2011 gab es danach in Deutschland 7000 Biogasanlagen mit einer installierten elektrischen Megawattleistung von 2728.

⁵² Gömann/Kreins/Breuer 2007.

⁵³ Mengel et al. 2010

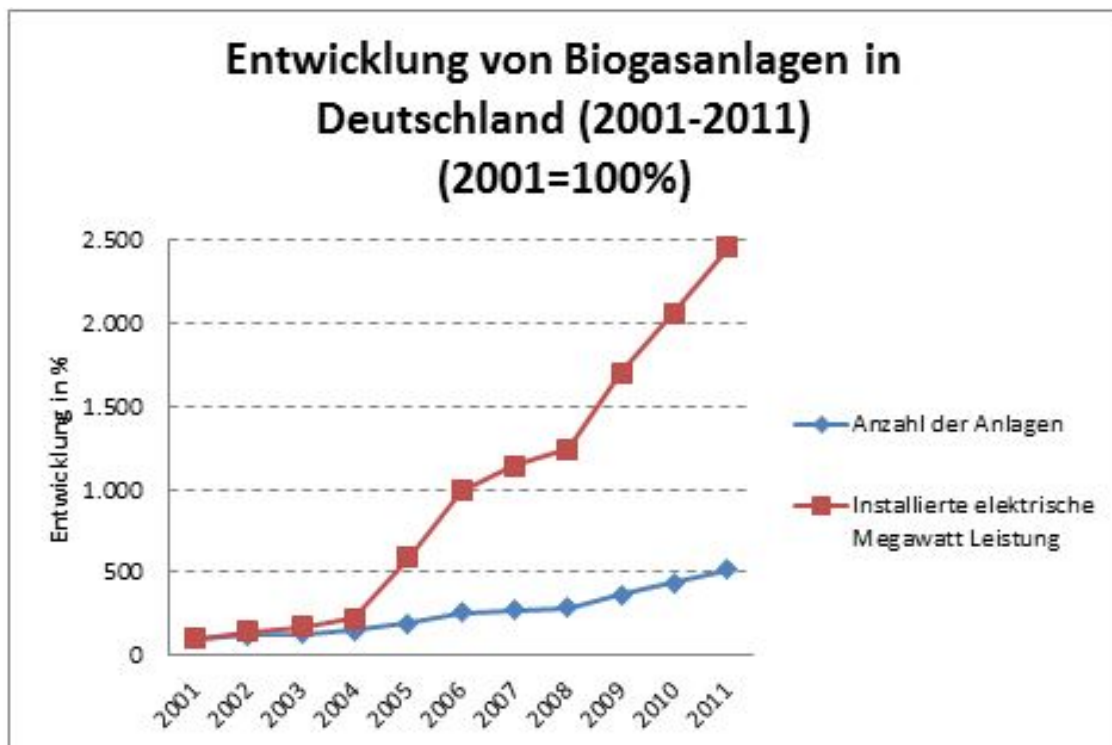
⁵⁴ Oppermann et al. 2010

⁵⁵ BMU 2009.

⁵⁶ Wedemeyer 2009 zitiert nach Mengel et al. 2010.

⁵⁷ Mengel et al. 2009.

Abbildung 18: Entwicklung von Biogasanlagen in Deutschland 2001-2011



Quelle: BMELV (2011c), S.93

Der rasante Anstieg der Zahl der Biogasanlagen birgt für Grünlandflächen drei wesentliche Gefahren⁵⁸:

- Grünlandumbruch: Im Umfeld von Biogasanlagen wird, besonders in Nord- und Ostdeutschland, verstärkt Grünland für die Produktion von Substraten umgebrochen.
- Grünlandintensivierung: Um höhere Methanerträge zu erzielen, wird die Schnittfrequenz erhöht. Außerdem werden die Grünlandflächen stärker gedüngt, um die anfallende Biogasgülle zu entsorgen und die Biomasseproduktion zu steigern.
- Pachtpreissteigerungen: höhere Pachtpreise als Folge des gestiegenen Bedarfs an Anbauflächen für die Produktion von Biomasse können die Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen verringern und zu einer Intensivierung der Nutzung von Grünlandsystemen führen. Für Grenzertragsstandorte besteht dabei auf der einen Seite das Risiko eines höheren Nutzungsdrucks und einer damit einhergehenden ökologischen Verschlechterung. Auf der anderen Seite ist es als Chance für den Naturschutz zu sehen, wenn potenziell aus der Nutzung fallende Flächen weiterhin bewirtschaftet würden.

Die im Sommer 2011 beschlossene Novelle des EEG könnte den Intensivierungsdruck auf bisher extensiv genutzte Grünlandstandorte noch erhöhen, da seitdem der Anteil von Mais und Getreidekorn in der Biogasproduktion bei neuen Anlagen maximal 60 % betragen darf, was die Verwertung von Grünlandaufwüchsen attraktiver macht.⁵⁹

⁵⁸ Oppermann et al. 2010.

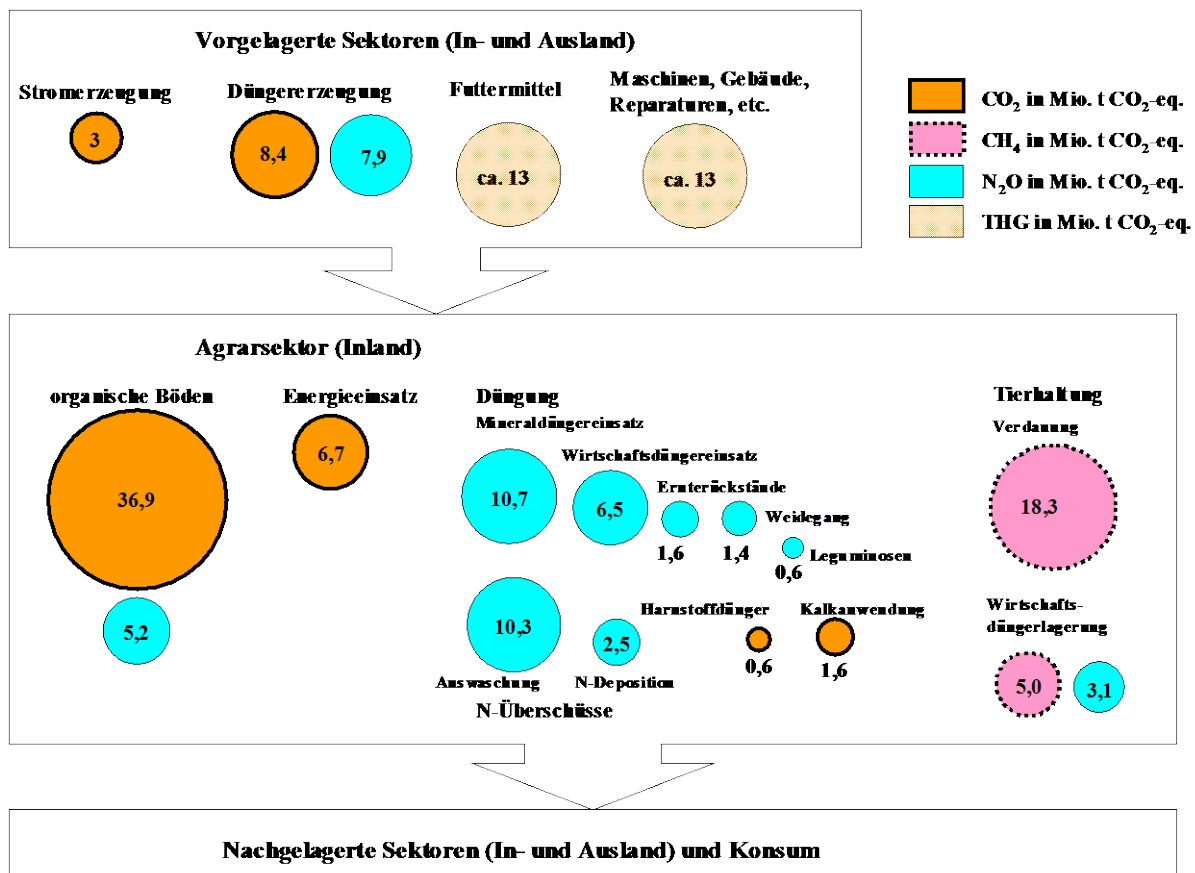
⁵⁹ Schramek et al. 2012.

Bezogen auf die Masse wurde im Jahr 2010 als Substrat in den deutschen Biogasanlagen zu 46% nachwachsende Rohstoffe (davon 76% Maissilage), zu 45% Exkremente, zu 7% Bioabfall und zu 2% industrielle und landwirtschaftliche Reststoffe eingesetzt.⁶⁰

1.2.4. Treibhausgasemissionen im Agrarsektor

Aus Abbildung 19 wird ersichtlich, dass in den der Landwirtschaft vorgelagerten Bereichen Emissionen in Höhe von über 40 Mio. t CO₂ eq anfallen. Hierbei fällt die Produktion von Stickstoffdüngemitteln, Futtermitteln, sowie Gebäude-, Maschinen- und Anlageinvestitionen besonders ins Gewicht.⁶¹

Abbildung 19: Treibhausgasemissionen im Agrarsektor und im vorgelagerten Bereich in Deutschland im Jahr 2005



Quelle: Osterburg, B. et al. (2009a), S. 23

Im Jahr 2006 stammten knapp 50% der gesamten Methan- und 65% der gesamten Lachgasemissionen in Deutschland aus der Landwirtschaft. Die Entstehung dieser Emissionen ist dabei eng mit der landwirtschaftlichen Produktionstätigkeit, besonders mit der Haltung von Wiederkäuern und dem Stickstoffkreislauf in der landwirtschaftlichen Produktion, verknüpft. Graduelle Emissionsminderungen könnten unter anderem durch den weiteren Abbau der Rinderbestände, verstärkte Kofermentierung von Wirtschaftsdüngern in Biogasanlagen, die gasdichte Lagerung von Gärrückständen und

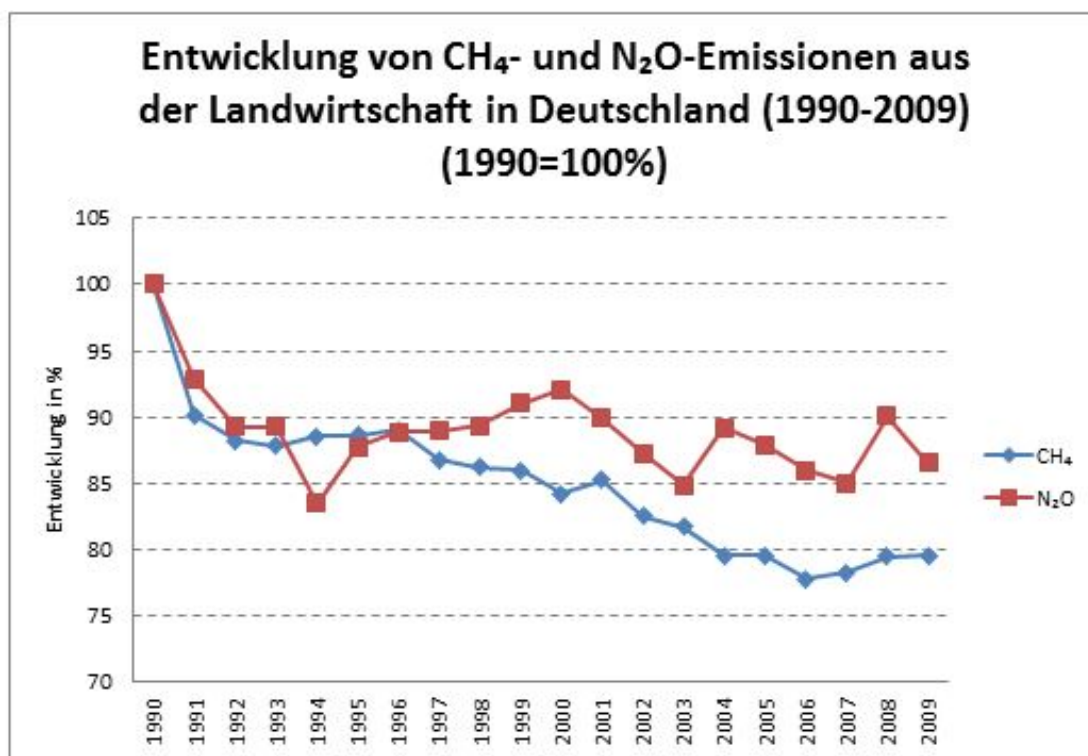
⁶⁰ FNR 2011.

⁶¹ Osterburg et al. 2009a.

Maßnahmen zu besseren Stickstoffausnutzung in der Landwirtschaft erreicht werden. Des Weiteren kommt dem Schutz von Grünland, besonders auf Moorböden und anderen humusreichen Standorten, eine besondere Bedeutung zu.⁶²

Abbildung 20 zeigt die Entwicklung der Methan- und Lachgas-Emissionen aus der Landwirtschaft zwischen 1990 und 2009. Der deutliche Rückgang an Methan-Emissionen ab 1990 beschränkt sich auf die Jahre nach der Wiedervereinigung und ist auf die Verkleinerung der Tierbestände zurückzuführen. 2006 erreichten die Methan-Emissionen einen vorläufigen Tiefstand und stagnieren seitdem bei knapp unter 1 300 kt CH₄. Die Emissionsentwicklung von Lachgas aus Wirtschaftsdüngern folgt ebenfalls diesem Trend.⁶³

Abbildung 20: Entwicklung der Methan- und Lachgasemissionen aus der Landwirtschaft in Deutschland 1990-2009



Quelle: UBA (2011e)

1.3. Exkurs: Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU unter Umweltgesichtspunkten

1.3.1. Die Ursprünge der GAP

Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union entstand in einer von Lebensmittelknappheit geprägten Zeit. Dies schlägt sich auch in den in den Römischen Verträgen von 1957 in Artikel 39 genannten Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik, die unverändert in den Vertrag von Lissabon im Jahr 2007 übernommen wurden, nieder. Demnach dient die Europäische Agrarpolitik den folgenden Zielen:

⁶² Ebd.

⁶³ UBA 2011 f.

- a) Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts,
- b) Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft Tätigen durch die Steigerung der Produktivität,
- c) Stabilisierung der Märkte,
- d) Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung,
- e) Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.⁶⁴

Die auf eine rasche Produktionssteigerung ausgerichtete Politik nahm nur wenig Rücksicht auf negative ökologische Konsequenzen.⁶⁵ Die Europäische Kommission und der Europäische Rat (der Staats- und Regierungschefs) haben in den vergangenen Jahren zwar verschiedene Beschlüsse gefasst, welche die ursprünglichen Ziele der GAP an neuen Herausforderungen ausrichteten. Zu einer Festlegung neuer Ziele ist es bisher aber nicht gekommen.

Die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes und eine durch Außenschutz, Mindesterzeugerpreise, Exportsubventionen und staatliche Aufkäufe (Intervention) charakterisierte Preispolitik prägten die Gemeinsame Agrarpolitik der ersten Jahrzehnte.⁶⁶ Zusammen mit dem technischen Fortschritt in der Landwirtschaft führte die Politik der Preisstützung und Intervention zu hohen Überschüssen. Diese Überschussproduktion führte zu hohen Kosten für die Intervention, die Lagerhaltung und die Ausfuhrerstattungen, zu Konflikten mit den internationalen Handelspartnern und zu hohen Umweltbelastungen.⁶⁷ Die Subventionen im Rahmen der GAP waren mitverantwortlich für die Intensivierung der europäischen Landwirtschaft mit ihren negativen Umweltfolgen, wie einer abnehmenden Kulturartenvielfalt, dem Grünlandumbruch und der Vereinfachung von Ackerbausystemen.⁶⁸

Während Umweltfragen in der ersten Dekade der Europäischen Integration noch keine Rolle spielten, führte gesellschaftlicher Druck zu ersten europäischen Umweltschutzprogrammen in den 1970er Jahren. Während der Fokus zu Beginn dieser Programme auf industrieller Umweltverschmutzung lag, rückte später auch die Landwirtschaft ins Blickfeld, wobei Ende der 1980er Jahre das Hauptaugenmerk auf der Wasserverschmutzung durch Nitrat und Pflanzenschutzmitteln lag.⁶⁹ Allerdings werden bereits seit 1975 mit den Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete neben Einkommenszielen auch Ziele des Landschafts- und des Naturschutzes verfolgt.⁷⁰

1.3.2. GAP-Reform von 1992

Einen entscheidenden Einschnitt in der europäischen Agrarpolitik stellte die sogenannte Mac Sharry Reform im Jahr 1992 dar. Die Garantiepreise für Getreide wurden um etwa 30% und die Garantiepreise für Rindfleisch um 15% abgesenkt sowie Direktzahlungen pro

⁶⁴ Weingarten 2010a.

⁶⁵ Maier 1989.

⁶⁶ Vgl. Silvis/Lapperre 2011.

⁶⁷ Maier 1989.

⁶⁸ Souchère et al. 2003.

⁶⁹ Meester 2011 und Brouwer/Silvis 2011.

⁷⁰ Dupraz/van den Brink/Latacz-Lohmann 2011.

Hektar oder Tier als Kompensation eingeführt. Aus Naturschutzgesichtspunkten ebenso bedeutend war die Einführung der obligatorischen Flächenstilllegung, obwohl diese auf den Abbau von Produktionsüberschüssen und nicht auf den Naturschutz abzielte.⁷¹ Außerdem wurden von den Mitgliedsstaaten obligatorisch anzubietende Agrarumweltprogramme als sogenannte „flankierende Maßnahme“ etabliert, was als erster Schritt hin zu einer „umweltverträglicheren“ GAP gewertet werden kann.⁷² Um mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) aus dem Abkommen der Uruguay- Runde für die sog. „Green Box“ konform zu sein, sollten die angebotenen Agrarumweltmaßnahmen die Landwirte lediglich für die ihnen durch die Teilnahme an der Maßnahme zusätzlich entstehenden Kosten und den Einkommensverlust entschädigen, beinhalteten aber trotzdem noch eine zusätzliche Anreizkomponente von 20%.⁷³ Diese Anreizkomponente gab es in der aktuellen Förderperiode 2007-2013 nicht mehr.⁷⁴ Viele dieser Agrarumweltprogramme waren allerdings nicht sehr zielgerichtet und der Umweltnutzen nur schwer nachzuweisen.⁷⁵ (Eine weiterführende Diskussion von Agrarumweltmaßnahmen enthält das Kapitel 14.1.2 „Agrarumweltmaßnahmen und Natura 2000 Ausgleichszulage in Teil 4 des vorliegenden Gutachtens).

In der Zeit nach der Konferenz über ländliche Entwicklung in Cork 1996 gewannen die Begriffe „Nachhaltigkeit“ und „Multifunktionalität“ immer mehr an Bedeutung und das „europäische Agrarmodell“ einer multifunktionalen Landwirtschaft wurde zum neuen Leitbild der EU-Agrarpolitik.⁷⁶ Der im Jahr 1998 gestartete sogenannte Cardiff Prozess sollte Umweltaspekte in alle Politikbereiche der EU integrieren, was mit der Agenda 2000 im Bereich der GAP durch die weitere Absenkung der Preisstützung und die Etablierung der zweiten Säule umgesetzt wurde.⁷⁷

1.3.3. Agenda 2000 und Mid-Term-Review in 2003

Seit der Agenda 2000 Reform gelten die Regeln der guten fachlichen Praxis, die später mit der Einführung von Cross Compliance EU-weit in gewissem Maße harmonisiert wurden, als Referenzlinie für die Kalkulation der Kompensationszahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (vgl. Kapitel 14.1.1).⁷⁸

Die Entkopplung der meisten Direktzahlungen von der Produktion im Zuge der sogenannten Fischler-Reform (Midterm Review) im Jahr 2003 hatte unter anderem zum Ziel, Anreize zur Intensivierung der Produktion abzubauen und kann als entscheidender Schritt hin zu einer umweltverträglicheren GAP gesehen werden.⁷⁹ Mit dem Midterm Review wurde des Weiteren die Einhaltung von Cross Compliance Standards (Grundanforderungen an die Betriebsführung, Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen, Erhalt von Dauergrünland) für die Empfänger von Direktzahlungen verpflichtend.⁸⁰ Im Vergleich zur früheren Markt-

⁷¹ Silvis/Lapperre 2011, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung 2012, Jongeneel/Brand 2011, Oppermann et al. 2010.

⁷² Meester 2011 und Ventura-Lucas/ de Lurdes Ferro Godinho/ Sousa Fragoso 2002.

⁷³ Thomson/Berkhout/Constantinou 2011.

⁷⁴ Niens/Marggraf 2010.

⁷⁵ Buller 2000.

⁷⁶ Thomson/Berkhout/Constantinou 2011.

⁷⁷ Dupraz/van den Brink/Latacz-Lohmann 2011 und Europäische Kommission 2012b.

⁷⁸ Dupraz/van den Brink/Latacz-Lohmann 2011.

⁷⁹ Dupraz/van den Brink/Latacz-Lohmann 2011.

⁸⁰ Jongeneel/Brand 2011.

und Preispolitik der GAP, die zu einer aus Umweltsicht negativen Steigerung der Bewirtschaftungsintensität führte und mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten einherging, ist die die Bindung von Direktzahlungen an Umweltstandards in Kombination mit der Honorierung freiwilliger Leistungen (Agrarumweltmaßnahmen) als eine positive Entwicklung anzusehen.⁸¹ Der Hauptnutzen der Cross Compliance Regelungen liegt in der verbesserten Durchsetzung geltender rechtlicher Anforderungen, auch wenn an der Effektivität der Regelungen von verschiedener Seite Kritik geübt wird. So kritisierte beispielsweise der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht im Jahr 2008, dass das Kontrollsystem in den Mitgliedsstaaten die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Betriebsinhaber nicht hinreichend gewährleiste, u.a. da einzelne Verpflichtungen in den Bereichen Umweltschutz und Lebensmittelsicherheit schwer zu überprüfen seien und konkrete Anweisungen an die Kontrolleure fehlten.⁸² Oppermann et al. beanstandeten, dass die Cross Compliance Regelungen den Verlust an Biodiversität im Grünland nicht aufhalten, da sie „weder eine Intensivierung noch den Umbruch von Grünland verhindern und auch keine Mindestverpflichtung zur Erhaltung eines Mindestanteils von wertvollem Grünland vorsehen“.⁸³ Kantelhardt/Ganzert/Krämer kommen zu dem Schluss, dass Cross Compliance zwar die Kontrolle einzelner umweltschädlicher Praktiken (besonders in Bezug auf die Nitratbelastung) erleichtert, sonst aber wenige positive Auswirkungen hat. Eine negative Folge der Cross Compliance Regelungen sehen diese Autoren in der negativen Wirkung auf die Motivation bestimmter Gruppen von Landwirten zur Erbringung von Umweltleistungen: so wurde der Zwang zur Kartierung und Erhalt von Landschaftselementen von Landwirten zum Teil als Strafe für diejenigen Landwirte aufgefasst, die bisher bereits Landschaftselemente auf freiwilliger Basis erhalten hatten.⁸⁴

Die Bearbeiter des BfN- F+E-Vorhabens „Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2013 und Erreichung der Biodiversitäts- und Umweltziele“ fassen eine Auswertung der Literatur zu den Umweltauswirkungen von Cross Compliance (CC) folgendermaßen zusammen: „So bleibt festzuhalten, dass in jedem Fall von einer positiven Durchsetzungswirkung hinsichtlich schon bestehender Umweltnormen und einer Konkretisierung von Mindeststandards ausgegangen wird. Die Wahrnehmung signifikanter darüber hinausgehender Natur- und Umweltverbesserungen durch CC ist nicht festzustellen. Ferner werden keine grundlegenden Veränderungen bestehender Wirtschaftsstrukturen wahrgenommen. Mögliche negative Auswirkungen von CC werden nur in einem begrenzten Rahmen bzw. einzelfallbezogen erkannt.“⁸⁵ Um die Effektivität von Cross Compliance als Umsetzungsinstrument zu verbessern werden eine höhere Kontrollrate und eine Ökologisierung der Prüfkriterien vorgeschlagen.⁸⁶

1.3.4. GAP Health Check in 2008

Der GAP Health Check im Jahr 2008 trug mit der Entkopplung weiterer noch produktionsbasierter Zahlungen und der Prämie für Energiepflanzen zu einem weiteren

⁸¹ Münchhausen et al. 2009.

⁸² Europäischer Rechnungshof 2008.

⁸³ Oppermann et al. 2010.

⁸⁴ Kantelhardt/Ganzert/Krämer 2008.

⁸⁵ ZALF/HFR/IFAB 2011, S. 44.

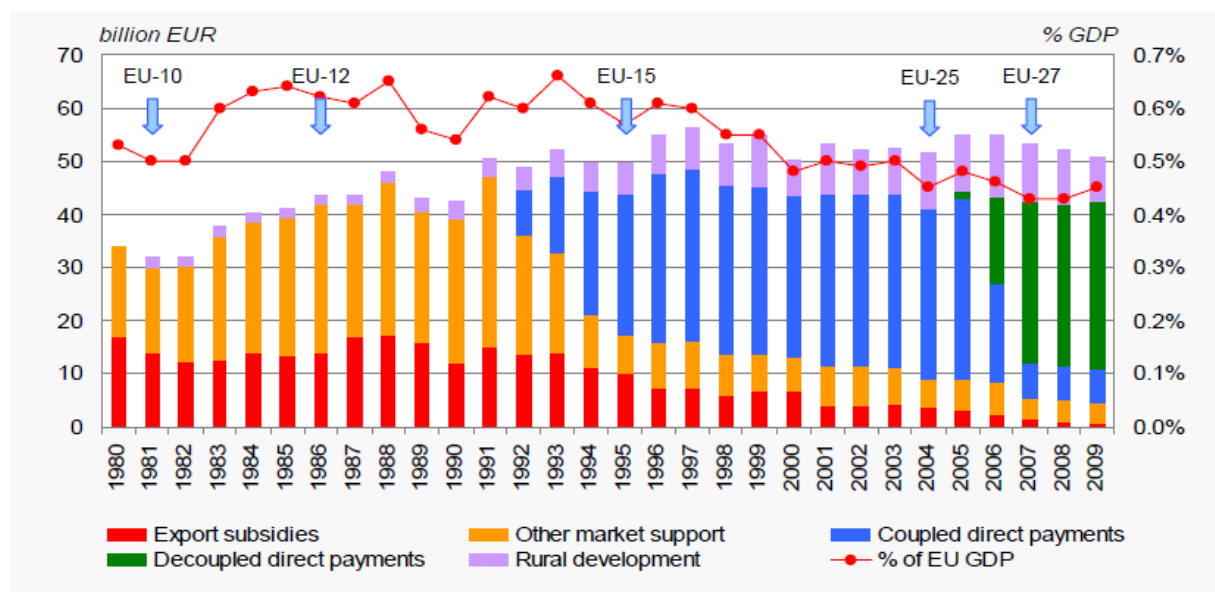
⁸⁶ ZALF/HFR/IFAB 2011.

Abbau von Produktionsanreizen bei.⁸⁷ Die ebenfalls im Rahmen des Health Checks beschlossene Aufhebung der Stilllegungsverpflichtung führte zu einem starken Rückgang der Biodiversität, da viele Vögel der Agrarlandschaft auf die Strukturen brachliegender Flächen angewiesen sind und Landwirte nun nicht mehr bereit waren, ihre Stilllegungsflächen für Kooperationsprojekte zwischen Naturschutz und Jägerschaft unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.⁸⁸

1.3.5. Mittelverwendung

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Entwicklung der verschiedenen Ausgaben im Rahmen der GAP von 1980 bis 2009.

Abbildung 21: Entwicklung der GAP-Ausgaben (konstante Preise 2007)



Quelle: Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2013)

Momentan werden ca. 70% des GAP-Haushalts auf europäischer Ebene für die Einkommensunterstützung der Landwirte (überwiegend in der Form entkoppelter Direktzahlungen), 10% für Marktstützungsmaßnahmen und 20% für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums eingesetzt.⁸⁹ In der aktuellen Förderperiode stehen Deutschland insgesamt 17,9 Milliarden Euro aus EU- und nationalen Mitteln für die zweite Säule zur Verfügung (vgl. auch Kapitel 1.1.6 Finanzielle Förderung in der Landwirtschaft). Das entspricht einem Betrag von 2,6 Milliarden Euro pro Jahr. Sowohl in der gesamten EU als auch in Deutschland sind der finanziell bedeutendste Bereich der zweiten Säule die Agrarumweltmaßnahmen (Code 214).⁹⁰

Die folgende Übersicht (Tabelle 10) gibt die Verteilung der öffentlichen Mittel innerhalb der zweiten Säule der GAP in Deutschland wieder. Hervorzuhaben sind die großen Unterschiede in der Mittelverteilung zwischen den einzelnen Bundesländern.

⁸⁷ Dupraz/van den Brink/Latacz-Lohmann 2011.

⁸⁸ Oppermann et al. 2010.

⁸⁹ Europäische Kommission 2013a.

⁹⁰ ZALF/HFR/IFAB 2011.

Tabelle 10: Einsatz der öffentlichen Mittel für die 2. Säule der GAP in Deutschland und den Bundesländern

Schwerpunkt	Deutschland	Bundesländer
	%	%
Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	30	16-66
Verbesserung der Umwelt und Landschaft	41	16-59
Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	23	9-40

Quelle: BMELV (2011), S.39

Ausblick auf die Zeit nach 2013

Im November 2010 veröffentlichte die EU-Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, in der sie ihre Vorstellungen der Herausforderungen, Ziele, und Politikinstrumente für die GAP nach 2013 beschrieb.⁹¹ Die Veröffentlichung dieser Mitteilung eröffnete eine intensive öffentliche und institutionelle Debatte, in deren Zentrum neben Verteilungsfragen auch die Vorschläge der EU-Kommission zu einer stärkeren Ökologisierung der Direktzahlungen (das sogenannte „Greening“) standen.⁹² In der öffentlichen Debatte in Deutschland standen sich hinsichtlich einer angemessenen Mittelverteilung zwischen erster und zweiter Säule und hinsichtlich des geplanten Greenings der Direktzahlungen verschiedene Interessensgruppen gegenüber. Während die großen Bauernverbände eine weiterhin starke erste Säule forderten und weitergehende Umweltauflagen ablehnten, forderten vor allem Umweltverbände eine finanzielle Stärkung der zweiten Säule und weitergehende Greeningvorgaben (z.B. hinsichtlich der Fruchtfolgegestaltung) als von der EU-Kommission vorgeschlagen.⁹³ Aus agrarökonomischer Perspektive, z.B. vertreten durch den Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik beim BMELV, stellen die Direktzahlungen der ersten Säule eine abzubauenen Kompensationsmaßnahme für frühere politische Entscheidungen dar. Umweltziele lassen sich nach Ansicht des Beirats effizienter und zielgerichteter über Maßnahmen der zweiten Säule erreichen.⁹⁴

Im Juni 2013 haben die Trilogparteien Kommission, Rat und Europäisches Parlament eine politische Einigung über wichtige Teile der GAP-Reform getroffen (die Verabschiedung der Reform wird für Ende 2013 erwartet). Aus Umweltschutzperspektive sind die folgenden Punkte der Einigung hervorzuheben⁹⁵:

- **Gekoppelte Stützung:** die Mitgliedsstaaten sollen weiterhin die Möglichkeit haben, in begrenztem Umfang gekoppelte Zahlungen zu gewähren (8 % des nationalen Finanzrahmens, wenn der Mitgliedstaat derzeit 0-5 % gekoppelte Stützung gewährt, und bis zu 13 %, wenn die derzeitige gekoppelte Stützung über

⁹¹ Europäische Kommission 2010a.

⁹² Rutz et al. 2013.

⁹³ Rutz/Schramek/von Urff 2012.

⁹⁴ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010 und 2011.

⁹⁵ Europäische Kommission 2013b.

5 % liegt, nach Genehmigung der Kommission auch mehr). Außerdem kann im Umfang von 2% eine Stützung für Eiweißpflanzen gewährt werden.

Greening:

- Die Mitgliedstaaten verwenden 30 % ihres nationalen Finanzrahmens auf die Finanzierung der Ökologisierungskomponente. Diese sind verbindlich, und die Nichteinhaltung der Greeningauflagen zieht Sanktionen nach sich, die höher sind als der Ökologisierungszuschlag, d. h. nach einer Übergangszeit verlieren Betriebsinhaber, die gegen die Auflagen verstoßen, bis zu 125 % dieses Zuschlags.
- Anforderungen:
 - o Erhaltung von Dauergrünland;
 - o Anbaudiversifizierung: ein Landwirt, dessen Ackerland mehr als 10 ha umfasst, muss mindestens zwei verschiedene landwirtschaftliche Kulturen anbauen bzw. drei verschiedene Kulturen, wenn sein Ackerland mehr als 30 ha umfasst. Die Hauptkultur darf 75 % des Ackerlandes nicht übersteigen, und die beiden Hauptkulturen dürfen nicht mehr als 95 % des Ackerlandes einnehmen);
 - o Erhaltung oder Schaffung von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) im Umfang von mindestens 5 % der Ackerfläche des Betriebs für landwirtschaftliche Betriebe mit einer Fläche von mehr als 15 ha (ohne Dauergrünland) – als ÖVF gelten Ackerränder, Hecken, Bäume, Brachflächen, Landschaftselemente, Biotope, Pufferstreifen und Aufforstungsflächen. Dieser Prozentsatz wird nach einem von der Kommission im Jahr 2017 vorgelegten Bericht und einem Rechtsvorschlag auf 7 % heraufgesetzt.
- Neben dem ökologischen Landbau sollen noch weitere Agrarumweltmaßnahmen als äquivalent zu den Greeningauflagen angesehen werden.
 - o **Cross-Compliance:** Die Liste wurde vereinfacht, und Bestimmungen, die nicht mit klaren und überprüfbaren Verpflichtungen für die Betriebsinhaber verbunden sind, wurden gestrichen. Im Rahmen der Einigung wurde bestätigt, dass die Wasserrahmenrichtlinie und die Richtlinie über den nachhaltigen Einsatz von Pestiziden in die Cross-Compliance-Regelung einbezogen werden, sobald feststeht, dass die Richtlinien in allen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß angewendet werden, und die Verpflichtungen für die Betriebsinhaber klar festgelegt wurden.
 - o **Betriebsberatungsdienst:** Die Liste von Themen, für die die Mitgliedstaaten den Betriebsinhabern Beratungsdienste anbieten müssen, wurde erweitert und umfasst nun neben Cross-Compliance auch die Greeningzahlungen, die Bedingungen für die Erhaltung von für Direktzahlungen in Betracht kommenden Flächen, die Wasserrahmenrichtlinie und die Richtlinie über den nachhaltigen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln.

Bereits der sich abzeichnende Kompromiss und die Beschlüsse zum mittelfristigen Finanzrahmen stießen bei Verbänden des Umwelt- und Naturschutzes und des ökologischen Landbaus auf teilweise heftige Kritik, v.a. wegen der zu erwartenden Mittelkürzungen für die zweite Säule und den im Vergleich zum ursprünglichen

Kommissionsvorschlag abgeschwächten Greening-Auflagen.⁹⁶ Für die Umsetzung der Agrarreform in Deutschland forderte ein Zusammenschluss von 29 Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz folglich im August 2013 u.a. von der Bundesregierung, von sämtlichen Möglichkeiten der Mittelumschichtung von der ersten in die zweite Säule Gebrauch zu machen und bei der Umsetzung des Greenings auf Ausnahmeregelungen zu verzichten.⁹⁷

Die folgende Tabelle 11 fasst die Charakteristiken verschiedener Phasen der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie ausgewählte Meilensteine der europäischen Agrar- und Umweltpolitik zusammen.

Tabelle 11: Phasen der GAP und ausgewählte Meilensteine der europäischen Agrar- und Umweltpolitik

Phase	Kennzeichen	Ausgewählte Meilensteine
1960-1969	Etablierung der Gemeinsamen Marktordnungen	1962: Marktorganisation für Getreide 1964: Marktorganisation für Milch und Milchprodukte
1970-1980	Einkommensorientierte Markt- und Preispolitik als Reaktion auf sinkende Weltagrarpreise. In der Folge Überproduktion und hohe Ausgaben.	1975: Richtlinie über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten 1979: Vogelschutzrichtlinie
1981-1992	Preisstützungssysteme erreichen ihre Belastungsgrenze. Absenkung der Preise bei Überschreiten der Produktionsschwelle. Umweltprobleme erhalten mehr Aufmerksamkeit. EU unter Druck in den GATT-Verhandlungen.	1984: Einführung der Milchquote 1985: Verordnung des Rates zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur 1991: Nitratrichtlinie und EG-Öko-Verordnung
1992-2003	Umgestaltung der Politik hin zu einer stärkeren Marktorientierung: Herabsetzen der Preise und Einkommenskompensation in Kombination mit der Begrenzung der Produktionsmengen (obligatorische Flächenstilllegung)	1992: Mac Sharry Reform (Direktzahlungen), Agrarumweltverordnung und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 1994: Agrarabkommen der GATT Uruguay Runde 1996: Europäische Konferenz über ländliche Entwicklung in Cork und Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung 1999: Agenda 2000 (weitere Preisabsenkungen, Verordnung zur Entwicklung des Ländlichen Raums etabliert die zweite Säule der GAP) 2000: Wasserrahmenrichtlinie 2001: Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen

⁹⁶ Z.B. Wehde 2013.

⁹⁷ Verbände-Plattform 2013.

2003 bis heute	Einführung der entkoppelten Direktzahlungen. Einführung der Cross Compliance Vorgaben. Reduzierung der Exportsubventionen. Einrichtung der einheitlichen Gemeinsamen Marktorganisation.	2003: GAP Midterm Review/Fischler Reform (entkoppelte Direktzahlungen, Cross Compliance als Verpflichtung, obligatorische Modulation) 2008: Health Check (weitere Entkopplung der Direktzahlungen, Abschaffung der Flächenstilllegung, progressive Modulationssätze) 2010: Mitteilung der Kommission zur GAP bis 2020 eröffnet die institutionelle Debatte zur GAP nach 2013 2013: politischer Kompromiss zur GAP-Reform zwischen Kommission, Europaparlament und Rat, Verabschiedung für Ende 2013 erwartet
-----------------------	--	---

Quellen: verändert und ergänzt nach Silvis/Lapperre 2011, S.177, Brouwer/Silvis 2011, S. 352, Meester 2011, S.40, Dupraz/van den Brink/Latacz-Lohmann 2011, Thomson/Berkhout/Constantinou 2011, Europäische Kommission o.J.

1.4. Zusammenfassung

Einem Intensivierungsschritt in der Landwirtschaft im neunzehnten Jahrhundert folgte eine weitere Welle der Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion in Deutschland ab 1950, die durch zunehmende Spezialisierung und die Steigerung der Produktionsintensität gekennzeichnet war bzw. noch ist. Im Zentrum der Betrachtung in diesem einleitenden Kapitel steht angesichts der Fragestellung der Untersuchung allerdings der Zeitraum ab 1990.

Obwohl der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche in den letzten Jahren, vor allem zugunsten der Siedlungs- und Verkehrsfläche, leicht zurückging, ist diese Form der Landnutzung mit 52,4% der Gesamtfläche noch immer prägend für Deutschland. Unter Umwelt-, Klima- und Landschaftsschutzgesichtspunkten besonders besorgniserregend ist der starke Rückgang an Dauergrünlandflächen. Im Hinblick auf die Umweltwirkung positiv zu bewerten ist die Zunahme ökologisch bewirtschafteter Flächen.

Die Landwirtschaft in Deutschland unterliegt noch immer einem fortschreitenden Strukturwandel. Obwohl die Betriebsstrukturen regional sehr unterschiedlich sind, ist der Trend zu immer weniger Betrieben, die immer größere Flächen bewirtschaften, ungebrochen. Die Anzahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten nimmt immer weiter ab, wobei familienfremde Arbeitskräfte an Bedeutung gewinnen. Diese Tendenz geht mit einer zunehmenden Kapitalintensität der landwirtschaftlichen Produktion einher. Der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung sinkt kontinuierlich und liegt zurzeit bei nur noch weniger als 1%. Der Sektor erfährt eine starke Subventionierung, besonders im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union.

Im Bereich der Tierhaltung waren in den letzten Jahren eine Abnahme der Milchviehbestände und eine Zunahme der Schweinehaltung und der Produktion von Geflügelfleisch zu verzeichnen. Die Tierhaltung weist insgesamt eine starke betriebliche und regionale Konzentration auf, was zu Problemen mit Nährstoffüberschüssen und Emissionen führt. Obwohl bereits ein großer Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche Deutschlands für die Futtermittelproduktion eingesetzt wird, müssen Futtermittel importiert werden.

Im Pflanzenbau herrscht, abgesehen von Diversifizierungsstrategien in Marktnischen, ein Trend zur Spezialisierung vor. Gesteigerte Ernteerträge konnten u.a. durch verbessertes Saatgut und einen höheren Betriebsmitteleinsatz erreicht werden. Der Absatz von Kali-

und Phosphatdüngemitteln ist jedoch seit 1990 rückläufig. Bei Kalk und Stickstoff sind die Tendenzen weniger eindeutig. Im Bereich Pflanzenbau besonders hervorzuheben ist die wachsende Bedeutung des Anbaus nachwachsender Rohstoffe, besonders von Energiemais, mit z.T. negativen Umweltauswirkungen.

Die landwirtschaftliche Produktion und die ihr vorgelagerten Bereiche sind bedeutende Emittenten von Treibhausgasen, insbesondere von Methan und Lachgas. Diese Emissionen gingen zwar im Zuge der Wiedervereinigung und der Verkleinerung von Tierbeständen ab 1990 zurück. 2006 erreichten die Methan-Emissionen einen vorläufigen Tiefstand und stagnieren seitdem bei knapp unter 1 300 kt CH₄. Die Emissionsentwicklung von Lachgas aus Wirtschaftsdüngern folgt ebenfalls diesem Trend.

Teil 2

Analyse des bestehenden Agrarumweltrechts im Lichte gesellschaftlicher Umweltziele und landwirtschaftlicher Umweltauswirkungen

(Möckel)

Im zweiten Teil der Studie wird das bestehende Umwelt- und Planungsrecht mit Relevanz für die Landwirtschaft und das bestehende ökologisch bedeutsame Agrarrecht vorgestellt, hinsichtlich ökologisch relevanter Defizite untersucht und seine Vollzugseignung und -effektivität bewertet. Auch wenn sich teilweise schon aus der Analyse unmittelbar Verbesserungen erkennen und formulieren lassen, werden erst im dritten Teil gesetzesübergreifende Verbesserungsoptionen entwickelt und diskutiert.

2. Vorgehen und Untersuchungsmethodik

Die Untersuchung des bestehenden Agrarumweltrechts erfolgt ziel- sowie problemorientiert. Sie gliedert sich nach gesellschaftlich anerkannten Umweltzielen, da sich aus ihnen erst die gegenwärtigen und zukünftigen Umweltprobleme und gesellschaftlichen Herausforderungen ergeben. Die gesellschaftlichen Umweltziele lassen sich aus rechtlichen Verpflichtungen (z.B. europäische Wasserrahmenrichtlinie 2000/60 und NEC-Richtlinie 2001/81 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe) und Regierungszielen (z.B. Nachhaltigkeits- und Biodiversitätsstrategie, Klimaschutzstrategie der Bundesregierung) ableiten. Die Ausrichtung auf Umweltziele und die Darstellung der diesbezüglichen Umweltprobleme berücksichtigen den Umstand, dass die Umweltziele durch verschiedene landwirtschaftliche Bewirtschaftungsweisen gefördert (z.B. Dauergrünland) oder gefährdet (z.B. Bioenergiemonokulturen) werden sowie die Tatsache, dass die Zielgerichtetheit und die Wirkung von Instrumenten sich am besten ziel- und problemorientiert feststellen lassen.

Relevante Vorschriften zum Schutz der Umwelt enthalten sowohl das Umweltrecht als auch das landwirtschaftliche Fachrecht. Zu den zu analysierenden umweltrechtlichen Rechtssätzen gehören u.a. das Bodenschutz-, Gewässerschutz-, Naturschutz-, Immissionsschutz- sowie Umweltschadensrecht. Darüber hinaus sind aber auch Umweltgesetze, die keine speziellen Vorschriften für die Landwirtschaft enthalten, wie z.B. das Abfallrecht (KrWG) und das Klimaschutzrecht (TEHG), in die Untersuchung mit einzubeziehen, da sie möglicherweise für zukünftige Regelungen bedeutsam sein können.

Neben dem allgemeinen Umweltrecht existiert in Europa und Deutschland ein landwirtschaftliches Fachrecht, welches auch Vorschriften und Anforderungen für einen nachhaltigen Umgang mit der Umwelt beinhaltet. Hierzu gehören v.a. das Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelrecht,⁹⁸ aber auch anlagenbezogene Vorschriften, wie z.B. zur Lagerung von Gülle und Dung. Aus Sicht des Umweltschutzes ebenfalls bedeutsam ist das nationale Flurbereinigungsgesetz, welches Instrumentarien für eine langfristige Umgestaltung land- und forstwirtschaftlicher Flächen und für eine solidarische Verteilung von landwirtschaftlichen Flächenverlusten bereitstellt. Weiterhin steuert das europäische

⁹⁸ Das Gentechnikrecht bleibt nach den Vorgaben des UBA von der Untersuchung ausgeklammert.

und nationale Agrarbeihilferecht nicht unwesentlich die Art und Weise der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, indem Beihilfen mit der Einhaltung bestimmter rechtlicher Anforderungen verbunden werden. So sind bei den allgemeinen Direktzahlungen sogenannte Cross Compliance-Anforderungen einzuhalten. Bei flüssigen Bioenergieerzeugnissen kommen weitere spezifische Nachhaltigkeitskriterien hinzu. Sowohl die allgemeinen Cross Compliance-Anforderungen als auch die besonderen Nachhaltigkeitsanforderungen sind wie die Grundsätze der guten fachlichen Praxis Mindestanforderungen, die einen quasi ordnungsrechtlichen Charakter entfalten. Sie werden im Gutachten daher schon in die Untersuchung des Ordnungsrechts mit einbezogen.

Zusätzlich zum allgemeinen Umwelt- und Agrarrecht nimmt der folgende Teil der Studie auch das sonstige umweltschutz- und landwirtschaftsrelevante Recht in den Blick. Hierzu gehört in erster Linie das Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, da auch landwirtschaftliche Flächen Gegenstand dieser Planungsinstrumente sein können. Ebenfalls relevant für den Umweltschutz in der Landwirtschaft sind die Vorschriften des Bau- und Immissionsschutzrechts für Anlagen, wie z.B. für Tierhaltungs- oder Biogasanlagen.

2.1. Auswahl der gesellschaftlichen Umweltziele und relevanten Umweltprobleme

Die rot-grüne Bundesregierung hat 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland⁹⁹ beschlossen, die auch die nachfolgenden Bundesregierungen¹⁰⁰ für sich anerkannten. Für die Landwirtschaft stellt die Strategie folgendes Leitbild auf:

„Zu den zentralen Zielen der Neuorientierung der Agrarpolitik gehören eine umwelt- und naturverträglichere Produktionsweise und hohe Anforderungen an eine tiergerechte Haltung der Nutztiere. So werden das Vertrauen in die Qualität der Produkte gestärkt und die wirtschaftlichen Grundlagen für die landwirtschaftlichen Unternehmen gesichert.

Unter umweltpolitischen Gesichtspunkten bedeutet nachhaltige Landwirtschaft insbesondere, dass Boden, Wasser und Luft geschützt sowie die Bodenfruchtbarkeit und die biologische Vielfalt erhalten bzw. vermehrt werden. Dünger und Pflanzenschutzmittel sind bedarfsgerecht und effizient einzusetzen. Umweltbelastungen, insbesondere Nitrateinträge in die Gewässer und Ammoniakemissionen, sind so weit wie möglich zu vermeiden.“¹⁰¹

Das Leitbild untersetzte die Bundesregierung mit zwei konkreten Einzelzielen. Erstens möchte sie den durchschnittlichen Stickstoffüberschuss auf 80 kg N/ha im Jahr senken und zweitens den Anteil des ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlichen Fläche auf 20 Prozent steigern. Beide Ziele sollten ursprünglich bis 2010 erreicht werden, was jedoch verfehlt wurde. Eine neue zeitliche Frist für die Zielerreichung wurde von den nachfolgenden Bundesregierungen nicht mehr gesetzt.

Aus dem Leitbild ergeben sich weitere umweltbezogene Nachhaltigkeitsziele. So sollen die drei Umweltmedien Boden, Wasser und Luft geschützt und die Bodenfruchtbarkeit sowie die biologische Vielfalt erhalten bzw. vermehrt werden. Bei den konkreten

⁹⁹ Bundesregierung 2002.

¹⁰⁰ Bundesregierung 2008b; Bundesregierung 2012.

¹⁰¹ Bundesregierung 2002, S. 113.

Maßnahmen hebt die Strategie die stofflichen Einträge der Landwirtschaft (Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Nitratreinträge, Ammoniakemissionen) hervor.

Die folgende Untersuchung knüpft an diese Einteilung gesellschaftlicher Umweltziele an, konkretisiert und fokussiert sie allerdings mehr, um stärker die Probleme und Herausforderungen zu betonen. Vier Umweltziele sind als besonders relevant für eine nachhaltige, umwelt- und klimaschützende Landwirtschaft anzusehen:

- Erhalt und Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffspeicher
- Erhalt und Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte
- Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen
- Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten

Den Erhalt von Dauergrünland und die nachhaltige Bioenergieerzeugung sieht das Gutachten trotz der großen gesellschaftlichen Debatte, die um sie geführt wird, als untergeordnete Ziele an. Sie fallen allerdings nicht weg, sondern werden innerhalb der genannten Umweltziele mit erörtert und diskutiert.

2.2. Untersuchungsmethodik und Kriterien für die Einschätzung der Vollzugseffektivität

Zu jedem Umweltziel erfolgt eine Darstellung der gegenwärtigen und zukünftigen Problemlage. Hierauf bezieht sich die Analyse der vorhandenen rechtlichen Vorschriften zur Erreichung der Ziele und zur Lösung der diesbezüglich bestehenden Probleme. Dabei arbeitet die Studie die möglichen Defizite der rechtlichen Anforderungen und ihres Vollzugs heraus. Zu betonen ist, dass aufgrund der Wechselwirkungen von Böden, Wasserhaushalt, Stoffeinträgen und biologischer Vielfalt rechtliche Regelungen zum Schutz des einen Ziels sich i.d.R. auch positiv auf den Schutz der anderen Ziele auswirken. Das Kapitel enthält daher eine Vielzahl von Verweisen und zu einem geringen Grad auch unvermeidbare Doppelungen.

Ordnungs- und planungsrechtliche Vorgaben sind nur so gut, wie die Behörden sie vollziehen und die Adressaten sie einhalten. Die Ermittlung der Vollzugseffektivität bei umweltrechtlichen Regelungen ist jedoch eine schwierige Aufgabe. Zwar wird oft ein Vollzugsdefizit beklagt, behördliche Auskünfte oder Berichte oder wissenschaftliche Untersuchungen, die dies konkret belegen, sind jedoch selten.¹⁰² Eine hier ansetzende empirische Untersuchung (z.B. mittels Umfragen) kann diese Studie nicht leisten. Zu unterscheiden ist zwischen den Defiziten imungsverfahren und den gesetzgeberischen Regelungsdefiziten, wobei normative Defizite sich auf den Verwaltungsvollzug durchschlagen. Hierzu zählen z.B. unbestimmte Rechtsbegriffe, umfangreiche Ermessensspielräume, widersprüchliche Normen und die unzureichende oder verspätete Umsetzung von höherrangigem Recht (z.B. Europarecht).¹⁰³ Auf der

¹⁰² Vgl. SRU 2007; SRU 2002a; BfN 2008c; Benz et al. 2008; Lübke-Wolff NuR 1993, 217 ff.; Lübke-Wolff 1996, S. 77 ff.; Krämer 1996, S. 7 ff.

¹⁰³ Lübke-Wolff 1996, S. 77 (97 f.); Bauer 2011, S. 43-58.

Ebene der Verwaltung wirken sich insbesondere zu geringe Personal- und Mittelausstattung, unzureichende Informationen, Qualifikationen und Motivation von Behördenmitarbeitern, konkurrierende bzw. ungenügende Behördenstrukturen sowie behördeninterne Interessenskonflikte negativ auf den Vollzug aus.¹⁰⁴

Die Vollzugseffektivität des Agrarumweltrechts lässt sich in gewissem Umfang indirekt beurteilen, durch die Entwicklung der Umweltschutzgüter, wie es in den einleitenden Problemdarstellungen zu den Umweltzielen erfolgt. Auch der Zahl streitschlichtender Gerichtsentscheidungen zu den jeweiligen Normen kommt eine empirische Aussagekraft zu. Schließlich hängt die Vollzugseffektivität in hohem Maße von der Vollzugstauglichkeit der jeweiligen rechtlichen Normen ab. Hier sind insbesondere eine vollziehbare Formulierung der Ziele und Anforderungen sowie das Vorhandensein von behördlichen Kontroll- und Anordnungsbefugnissen sowie Sanktionsmöglichkeiten entscheidend. Bei den Planungsinstrumenten helfen allerdings auch diese indirekten Kriterien nur sehr eingeschränkt weiter, da die konkreten, vollziehbaren Anforderungen erst von den Planungsträgern in ihren Plänen festgesetzt werden. Im Gutachten kann daher allenfalls beurteilt werden, inwieweit mögliche planerische Festsetzungen mit Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnissen hinterlegt sind.

Im Einzelnen bewertet das Gutachten den Vollzug anhand der folgenden Aspekte:

2.2.1. Literaturlauswertung

In geringem Umfang haben Behörden Berichte über den Vollzug von agrarumweltrechtlichen Vorschriften vorgelegt. Z.B. hat die Europäische Kommission 2007 gemäß Art. 8 Direktzahlungsverordnung a.F. (1782/2003) einen Bericht über die Anwendung der Cross Compliance Regelungen vorgelegt.¹⁰⁵ Der Europäische Rechnungshof hat Berichte zur Ökologisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik¹⁰⁶ bzw. zur Durchsetzung und zum Vollzug der Cross Compliance-Anforderungen erstellt und hier deutliche Kritik geäußert.¹⁰⁷ Auf nationaler Ebene erfolgt keine umfassende Bewertung des Vollzugs der agrarumweltrechtlichen Vorschriften des Bundes und der Länder. Einen gewissen Aufschluss geben die Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen oder die Berichte der Bundesregierung oder des BMU zum Zustand von Umweltmedien.¹⁰⁸ 2007 hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen allgemein die Situation der Umweltverwaltungen und ihre Aufgabenerfüllung näher untersucht und dabei einen generellen Rückgang der finanziellen und personellen Verwaltungskapazitäten und der Aufgaben in diesem Bereich festgestellt.¹⁰⁹

2.2.2. S.M.A.R.T.-Kriterien

Die Studie prüft, inwieweit die Ziele und rechtlichen Handlungsanweisungen gegenüber den ausführenden Behörden bzw. den Landwirten dem S.M.A.R.T.-Ansatz für gutes Management entsprechen. Der S.M.A.R.T.-Ansatz beinhaltet fünf für gutes Management entwickelte Kriterien, die sich auf das rechtliche Umweltmanagement anwenden lassen.

¹⁰⁴ Lübke-Wolff NuR 1993, 217 ff.; SRU 2007; Benz et al. 2008, S. 138 ff.; Bauer 2011, S. 48 ff.

¹⁰⁵ Europäische Kommission 2007.

¹⁰⁶ Europäischer Rechnungshof 2000, zusammen mit den Antworten der Kommission.

¹⁰⁷ Europäischer Rechnungshof 2008.

¹⁰⁸ Z.B. Angaben zu Düngemittelrechtlichen Überwachungsmaßnahmen in BMU/BMELV 2008, S. 37.

¹⁰⁹ SRU 2007.

Ziele und diesbezügliche Anweisungen müssen konkret (**Specific**), messbar (**Measureable**), erreichbar (**Achievable**), sachgerecht (**Relevant**) und mit einem Datum versehen (**Timed**) sein.¹¹⁰ Die Mess- und Erreichbarkeit setzt voraus, dass geeignete Indikatoren für das Ziel und, wenn möglich, Daten zum Anfangsniveau vorhanden sind.¹¹¹ Gemäß Art. 27 Abs. 3 Europäische Haushaltsordnung 1605/2002¹¹² sollen die europäischen Institutionen für alle Politikbereiche und Maßnahmen Ziele aufstellen, die den fünf S.M.A.R.T.-Kriterien genügen, und ihre Erfüllung mit geeigneten Indikatoren überwachen. Dem folgend hat z.B. der Europäische Rechnungshof die Cross Compliance Regelungen anhand dieser Kriterien beurteilt.¹¹³ Die S.M.A.R.T.-Kriterien lassen sich auch auf alle agrarumweltrechtlichen Regelungen anwenden, da sie dem gesellschaftlichen Umweltmanagement eines Wirtschaftsbereiches dienen.

2.2.3. Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse

Ordnungs- und planungsrechtliche Vorgaben an Bürger und Unternehmen sind mangels eines ökonomischen Anreizmechanismus nur so gut, wie sie kontrolliert und im Falle eines Verstoßes zwangsweise durchgesetzt werden können (negative Anreizwirkung). Die behördliche Kontrolle erfordert zum einen eine entsprechende gesetzliche Aufgabe (z.B. zur Einzelfallkontrolle oder zum allgemeineren Monitoring) und zum anderen auch Kontrollbefugnisse, sofern dadurch in Rechte der Adressaten eingegriffen wird (z.B. Betretungsrechte der Behörden, Auskunftspflichten des Adressaten). Noch mehr als die Kontrolle bedarf aufgrund des Vorbehalts der Gesetze (Art. 20 Abs. 3 GG) die verwaltungsrechtliche Durchsetzung einer entsprechenden Befugnis der Behörden (Anordnungsbefugnisse). Für die Einhaltung verbindlicher Rechtssätze und behördlicher Anordnungen sind schließlich auch die Sanktionsinstrumente bedeutsam, wonach fahrlässige oder vorsätzliche Verstöße eine Ordnungswidrigkeit oder sogar eine Straftat darstellen. Das Gutachten untersucht, ob das Recht die Behörden zur Kontrolle der rechtlichen Anforderungen verpflichtet und ihnen gestattet, die umweltrechtlichen Anforderungen durch Verwaltungsakt und Verwaltungszwang durchzusetzen bzw. zu sanktionieren.

2.2.4. Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank

Es ist realistisch anzunehmen, dass nicht alle Landwirte alle Umwelanforderungen einhalten. Es müsste daher im Fall bestehender behördlicher Durchsetzungsbefugnisse zu behördlichen Anordnungen und gegebenenfalls auch Zwangsmaßnahmen kommen, die wiederum Gegenstand gerichtlicher Verfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Maßnahmen werden können. Die halbstaatliche juristische Datenbank JURIS, an der die Bundesrepublik Deutschland mit 50,01 % als Gesellschafter beteiligt ist,¹¹⁴ erfasst in Deutschland seit 30 Jahren Urteile und Beschlüsse von Gerichten und ist allgemein als zuverlässige Datenbank anerkannt. JURIS umfasst alle von den Dokumentationsstellen des BVerfG, der fünf oberen Bundesgerichte, der Gerichte in den

¹¹⁰ Siehe Doran Management Review 1981, 35 ff.; Europäischer Rechnungshof 2008, S. 5.

¹¹¹ Europäischer Rechnungshof 2008, S. 13.

¹¹² ABl. EG Nr. L 248 v. 16.9.2002, S. 1 ff.

¹¹³ Siehe Europäischer Rechnungshof 2008, S. 12 ff.; Europäische Kommission in: Europäischer Rechnungshof 2008, 40, 42.

¹¹⁴ www.juris.de/jportal/nav/unternehmen/zahlenundfakten/zahlenundfakten.jsp (abgerufen am 3.5.2012).

Ländern und von einzelnen Richtern bereitgestellten Entscheidungen sowie die in 600 juristischen Fachzeitschriften und Rechtsprechungssammlungen veröffentlichten Entscheidungen.¹¹⁵ I.d.R. werden v.a. obergerichtliche Entscheidungen gemeldet oder veröffentlicht (im öffentlichen Recht die OVGs der Länder sowie BVerwG und BVerfG). Die Datenbank enthält immer eine Kurzbeschreibung mit den vom Gericht hervorgehobenen streitgegenständlichen Normen und oft den kompletten Entscheidungstext. Gegenwärtig sind mehr als 1 Mio. Entscheidungen erfasst. Bei derzeit noch knapp 400.000 landwirtschaftlichen Betrieben und mehr als 17 Mio. ha bewirtschaftete Flächen müsste es über die Anwendung von agrarumweltrechtlichen Vorschriften, bei denen behördliche Anordnungs- oder Sanktionsbefugnisse bestehen, auch zu gerichtlichen Streitverfahren und nachfolgenden Gerichtsentscheidungen gekommen sein. Insofern kommt der Entscheidungsdatenbank eine statistische Aussagekraft zu, auch wenn diese mit größeren Ungewissheiten behaftet ist. Aus einer sehr geringen Zahl von Gerichtsentscheidungen zu agrarumweltrechtlichen Normen ist zu vermuten, dass die zuständigen Behörden die Durchsetzungs- oder Sanktionsbefugnisse nicht oder nicht angemessen wahrnehmen, weshalb kaum ein Landwirt gerichtliche Schritte ergreift. Eine hohe Zahl von Urteilen spricht umgekehrt für eine gute Vollzugseffektivität der Behörden. Allerdings ist eine Recherche nur zu ordnungsrechtlichen Vorschriften sinnvoll, da bei planungsrechtlichen Vorschriften den planenden Behörden ein Planungsspielraum zusteht und es hier weniger auf die Ermächtigungsnorm als auf die konkreten Planinhalte ankommt. Letztere lassen sich aufgrund der Vielfalt nicht mehr mit einer Rechtsprechungshäufigkeitsauswertung aussagekräftig abbilden.

¹¹⁵ www.juris.de/jportal/nav/unternehmen/berjuris/ueberjuris.jsp (abgerufen am 3.5.2012).

3. Erhalt und Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffsенке

Terrestrische Böden haben vielfältige Funktionen und erbringen verschiedene ökologische Leistungen. Sie sind u.a. Filter, Speicher und Puffer sowie Lebensraum für Organismen. Die Bodenfruchtbarkeit ermöglicht Pflanzenwachstum und sichert die menschliche Nahrungsgrundlage. Im Boden sind für den ökologischen Kreislauf wichtige Stoffe gespeichert (z.B. Kohlenstoff, Nährstoffe). Seine Puffer- und Filterwirkung ermöglicht die Bildung von Grundwasser mit oftmals hoher Wasserqualität. Der folgende Abschnitt legt den Schwerpunkt auf die physischen Bodenparameter und landwirtschaftlichen Veränderungen. Die ebenfalls auch für Böden relevante Be- und Entwässerung wird gesondert im Abschnitt 4 „Erhalt und Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte“ untersucht. Die stofflichen Einträge in Böden sind Bestandteil des Abschnitts 5 „Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen“.

3.1. Gesellschaftliche Ziele

Die Europäische Union und Deutschland haben in ihren Strategien politische Umweltschutzziele für Böden formuliert. Bei der Europäischen Union erfolgte dies durch die Europäische Kommission mit ihrer 2006 beschlossenen „Thematischen Strategie für den Bodenschutz“. Ihre Ziele sind, die weitere Verschlechterung der Bodenqualität zu vermeiden, die Bodenfunktionen zu erhalten und den Funktionalitätsgrad von degradierten Böden soweit wiederherzustellen, dass sie der derzeitigen und geplanten zukünftigen Nutzung gerecht werden.¹¹⁶

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung von 2002 betont ebenfalls den Schutz der Böden und hebt hier insbesondere die Bodenfruchtbarkeit hervor.¹¹⁷ Eine Spezifizierung der Ziele erfolgte hinsichtlich der Stickstoffüberschüsse (Ziel: 80 kg/ha bis ursprünglich 2010) und bezüglich des ökologischen Landbaus (Ziel: 20 % bis ursprünglich 2010). Weitere Ziele benennt die nachfolgende nationale Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung.¹¹⁸ Als Ziel bezeichnet die Strategie ebenfalls die Erhaltung der natürlichen Funktionsfähigkeit von Böden und nennt als Funktionen: allgemeine Lebensgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen, Bestandteil des Naturhaushaltes, Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen, Archiv für Natur- und Kulturgeschichte sowie anthropogene Nutzbarkeit. Die Biodiversitätsstrategie enthält aber auch einige konkretisierende Unterziele für Böden. So sollen die Bodenerosion bis 2020 kontinuierlich zurückgeführt, die (Schad-)Stoffeinträge kontinuierlich reduziert und keine transgenen Mikroorganismen mit Gefährdungsrisiko für Bodenorganismen freigesetzt werden.

Der Erhalt und die Wiederherstellung natürlicher Bodenfunktionen sind in Deutschland auch ein rechtlich verankertes Umweltziel (§ 1 BBodSchG und § 1 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG). Im europäischen Recht bestehen aufgrund der ausstehenden

¹¹⁶ Europäische Kommission 2006c, S. 5 f.

¹¹⁷ Bundesregierung 2002, S. 113 ff.

¹¹⁸ Bundesregierung 2007, S. 49.

Verabschiedung der Bodenrahmenrichtlinie¹¹⁹ keine generellen Bodenschutzziele. Für landwirtschaftliche Flächen hat die Europäische Union aber mit Art. 6 und Anhang III Direktzahlungsverordnung 73/2009/EG bestimmt, dass diese sich in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (glöZ) befinden müssen, wenn der Landwirt Direktzahlungen in vollem Umfang erhalten möchte.¹²⁰ Auch wenn die Union dieses Ziel nicht wie bei den Umweltqualitätszielen der WRRL an bestimmte Referenzzustände gekoppelt hat, so ist es trotzdem ein europäisches Umweltqualitätsziel für landwirtschaftliche Böden, welches durch Anhang III Direktzahlungsverordnung und die Mitgliedstaaten konkretisiert wird.¹²¹ Die Sicherung der Bodenfruchtbarkeit ist als Teil der natürlichen Bodenfunktionen von den obigen Zielen umfasst und ein wesentlicher Grundsatz der guten fachlichen Praxis in § 17 Abs. 2 BBodSchG. Sie verdient besondere Hervorhebung, da sie die Grundlage für dauerhafte Nahrungs-, Futtermittel-, Bioenergie- und Biorohstoffproduktion ist.

3.2. Problemlage

Die Landwirtschaft ist nicht nur der flächenmäßig größte Einflussfaktor für Böden, sie profitiert auch besonders stark von einem guten ökologischen Zustand derselben. Im Rahmen der Industrialisierung der Landwirtschaft in Deutschland und der technischen sowie chemischen Möglichkeiten der Ertragssteigerung¹²² sind die natürlichen Bodenfunktionen und die Bodenfruchtbarkeit aber in den Hintergrund des landwirtschaftlichen Interesses getreten.¹²³ Die Mineraldüngung und die Technisierung der Bodenbearbeitung ließen den Schutz der natürlichen Bodenfunktionen weitgehend in den Hintergrund treten. Zum Teil beeinträchtigen diese Maßnahmen die Bodenfunktionen und können zu einem irreversiblen Substanzverlust der oberen Bodenschichten führen. Während Bodenerosion, Bodenverdichtung und Bodenversauerung immer wieder als Probleme der fortschreitenden Technisierung thematisiert wurden und noch werden, spielt die Bodenbiologie nur noch eine untergeordnete Rolle.¹²⁴ Die bis zum Ende des 19. Jahrhunderts allgemein anerkannte Bodengare als Zustand guter biologischer Bodenprozesse verlor mit der aufkommenden Mineraldüngung im 20. Jahrhundert im konventionellen Landbau weitgehend ihre Bedeutung für den praktizierenden Landwirt.¹²⁵ Aufgrund der steigenden Nachfrage nach Nahrungs- und insbesondere Futtermitteln sowie der hinzugetretenen Nachfrage nach Energiepflanzen ist seit knapp einem Jahrzehnt eine erneute Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächenbewirtschaftung zu verzeichnen. Ehemals stillgelegte Flächen werden wieder in Nutzung genommen, Dauergrünland wird in Acker umgewandelt und

¹¹⁹ Vorschlag Europäische Kommission 2006b.

¹²⁰ An dieser Zielsetzung hält die Europäische Kommission in den Novellierungsvorschlägen für die GAP nach 2013 fest (Europäische Kommission 2011b; Europäische Kommission 2011c, S. 37, 83 ff.).

¹²¹ Vgl. die Definition von europäischen Umweltqualitätsnormen in Art. 3 Nr. 6 Richtlinie 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. EG Nr. L 334 v. 17.12.2010, S. 17 ff.

¹²² Vgl. Roth/Rosner in: Berger/Pfeffer/Kaletka 2011, S. 23 ff.; Krombholz/Bertram/Wandel 2009; Knickel 2002, S. 28 ff.

¹²³ UBA 2011a; IAASTD 2009b, 38 ff. Ausführlich zum Verlust des Wissens und des Interesses der Landwirte an den physikalischen, biologischen und chemischen Bodenfunktionen Uekötter 2010.

¹²⁴ Uekötter 2010, u.a. S. 214 ff., 362 ff., 399 ff., 437 ff.

¹²⁵ Uekötter 2010, S. 316 ff.

bei den vorhandenen Ackerflächen werden mit Mais und Raps verstärkt erosionsfördernde bzw. nährstoffintensive Kulturen angebaut.¹²⁶

Mit der Bodenerosion, der Bodenverdichtung, dem Verlust an organischer Bodensubstanz und der Degradierung der Anzahl und Vielfalt der Bodenlebewesen lassen sich vier Hauptprobleme bei landwirtschaftlich genutzten Böden umreißen.¹²⁷ Substanz- und Funktionsbeeinträchtigungen von Böden wirken sich auch auf andere Umweltgüter wie Gewässer und Klima aus und können langfristig auch eine Gefahr für die Ernährungssicherheit beinhalten. Wie stark die gegenwärtigen Beeinträchtigungen bundesweit sind, lässt sich derzeit nur schwer abschätzen. Die erste deutschlandweite Bodenzustandserhebung mit einem Untersuchungsraster von 8 km x 8 km für landwirtschaftliche Böden wird erst 2013 beendet sein, wobei sich ihre Untersuchung auf den organischen Kohlenstoffgehalt von Böden beschränkt.¹²⁸ Der projizierte Klimawandel kann zu einer Verstärkung der landwirtschaftlichen Bodenprobleme führen.¹²⁹ Fragen des Klimaschutzes im Bodenschutzrecht sind aufgrund eines parallelen Forschungsvorhabens jedoch in dieser Studie nicht vertieft zu erörtern.¹³⁰

Wasser- oder Winderosion tritt auf Böden mit geringem Pflanzenbewuchs auf, weshalb hiervon v.a. Ackerflächen in Abhängigkeit von der Wirtschaftsweise betroffen sind.¹³¹ Entscheidend sind weiterhin die Bodenart und bei Wassererosion die Hangneigung sowie die Anzahl und Intensität der Starkregenereignisse und die Windverhältnisse. Im Rahmen der Cross Compliance-Anforderungen haben die Länder das Wasser- und Winderosionsrisiko der Flächen ermittelt und klassifiziert. Im Mittel wird die potentielle Erosionsgefährdung bei Ackerflächen in Deutschland auf 27 t je ha/a geschätzt.¹³² Je nach Topographie, Windverhältnissen und Bodenarten können bis zu 80 Prozent der Ackerflächen eines Landes ein erhöhtes Erosionsrisiko aufweisen.¹³³ Durch dauerhaften Bewuchs (z.B. Dauergrünland, Zwischenfruchtanbau oder Untersaaten) oder ackerbauliche Maßnahmen (z.B. konservierende Bodenbearbeitung, Bearbeitung quer zum Hang) lässt sich das Risiko verringern.¹³⁴ Allerdings ist der Anteil des Dauergrünlands an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche von ehemals 40 Prozent im Jahr 1970 auf 28 Prozent im Jahr 2011 zurückgegangen.¹³⁵ Zwischen den Bundesländern bestehen dabei erhebliche Unterschiede.¹³⁶ Dafür hat die konservierende Bodenbearbeitung u.a. aufgrund von Förderungen in den letzten Jahren zugenommen. Auch die Fruchtfolgegestaltung bei Ackerflächen beeinflusst das Erosionsrisiko, da die

¹²⁶ Vgl. BfN 2012, S. 64; Nitsch/Osterburg/Roggendorf 2009; Nitsch et al. Land Use Policy 2012, 440 ff.

¹²⁷ BMVEL 2002; Bundesregierung 2009, S. 80 ff.; Möckel in: Reese et al. 2010, S. 217 ff.

¹²⁸ Johann Heinrich von Thünen-Institut, www.bze-landwirtschaft.de; UBA 2009a, Steckbrief 4.

¹²⁹ Kamp et al. 2008, 17 ff.; Bundesregierung 2008a, S. 25; Bundesregierung 2009, S. 85; SRU 2008, Tz. 505 f., 538.

¹³⁰ Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Erarbeitung der fachlichen und rechtlichen Grundlagen zur Integration von Klimaschutzaspekten ins Bodenschutzrecht“ in Auftrag des Umweltbundesamtes.

¹³¹ BMVEL 2002, S. 42 ff.; Bundesregierung 2009, 80 ff. (der Dritte Bodenschutzbericht der Bundesregierung von 2013 macht leider keine Angaben mehr zur aktuellen Bodenerosion); Deumlich/Frielinghaus/Frielinghaus in: Berger/Pfeffer/Kaletka 2011, S. 286 ff. (mit tabellarischem Vergleich der Fruchtarten).

¹³² Bundesregierung 2009, 81.

¹³³ So sind z.B. in Niedersachsen 80 % der Ackerflächen potentiell durch Winderosion gefährdet (www.lbeg.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=826&article_id=606&psmand=4 (abgerufen am 7.3.2012)).

¹³⁴ Bundesregierung 2009, 82. Siehe auch Maßnahmenübersicht bei Möckel in: Reese et al. 2010, S. 218 f.

¹³⁵ Statistisches Bundesamt 2011a, S. 7 f. und eigene Berechnung; Knickel 2002, S. 26.

¹³⁶ Oppermann et al. 2010, S. 297 ff.

Ackerkulturen unterschiedlich schnell und dicht wachsen bzw. den Boden bedecken.¹³⁷ Untersuchungen zeigen, dass in der betrieblichen Praxis trotz der Schutzmöglichkeiten nicht selten die standortbezogenen Toleranzbereiche überschritten werden.¹³⁸ Allgemein wird in Anbetracht der geringen Bodenneubildungsraten ein Abtrag von mehr als 1 t Boden je Hektar und Jahr als nicht mehr nachhaltig angesehen, da hier ein irreversibler Bodenabtrag vorliegt.¹³⁹ Bei Ackernutzung tritt aber bei vielen Flächen ein höherer Abtrag auf.¹⁴⁰ Nach einer Gefährdungsabschätzung weisen 14 Prozent der Ackerflächen einen langjährigen Bodenabtrag von mehr als 3 t ha/a auf und werden vom UBA als hoch bis sehr hoch erosionsgefährdet eingestuft.¹⁴¹ Die Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft hält hingegen noch einen Abtrag von bis zu 10 t ha/a für tolerierbar,¹⁴² was aber je nach Gründigkeit der Böden einen Abtrag von einem Drittel der fruchtbaren oberen Bodenschicht in 100 Jahren bedeutet.

Bodenverdichtung kann bei landwirtschaftlichen Flächen durch verschiedene Bewirtschaftungsweisen und Faktoren entstehen.¹⁴³ Die Verdichtungsempfindlichkeit der Böden ist hierbei unterschiedlich und hängt sowohl von der Bodenart als auch vom Feuchtezustand ab. In Deutschland weisen rund 50 Prozent der Ackerflächen eine hohe mechanische Verdichtungsempfindlichkeit im Bereich der Ackerkrume und bei feuchten Bodenverhältnissen auf.¹⁴⁴ Bei zu feuchten Bodenverhältnissen ist für den Bereich der Ackerkrume die gesamte Fläche gefährdet. Bei einer Untersuchung von ausgewählten Betrieben wurden bei rund 20 Prozent der Betriebe die standörtlichen Toleranzbereiche überschritten.¹⁴⁵ Verdichtungen treten auf, wenn die Reifen oder Ketten der im Laufe der technischen Entwicklung immer größeren und schwereren landwirtschaftlichen Maschinen den Boden oberflächlich und auch in der Tiefe komprimieren. Auch die mechanische Bodenbearbeitung (insbesondere das Pflügen) verändert die physikalisch sowie biologisch gewachsene Bodenstruktur.¹⁴⁶ Trotz der Lockerung des Bodens nimmt das Porenvolumen ab und können verdichtete Pflugsolen entstehen sowie Setzungs- und Verschlammungsprozesse auftreten. Ein reduzierter Humusgehalt im Boden führt wie eine geringere Aktivität von Bodenorganismen (z.B. Regenwürmer) ebenfalls zu einer geringeren Porosität von Böden.¹⁴⁷ Bei Dauergrünlandflächen bestehen in Abhängigkeit von der Bodenfeuchtigkeit gewisse Verdichtungsrisiken insbesondere durch das Befahren mit Maschinen sowie Huftritte. Die gesellschaftlich wichtigsten Auswirkungen verdichteter Böden sind die reduzierte Bodenfruchtbarkeit und die geringere Wasseraufnahmekapazität, wodurch das Hochwasserrisiko an den entwässernden Flüssen und Bächen steigt aber auch erhöhte Treibhausgasemissionen der Böden freigesetzt werden können.

¹³⁷ Deumlich/Frielinghaus/Frielinghaus in: Berger/Pfeffer/Kaletka 2011, S. 286 ff. (mit tabellarischem Vergleich der Fruchtarten).

¹³⁸ Eckert/Breitschuh 2000, S. 29; BayLfl 2012b; Rippel 2010, 7 (14).

¹³⁹ JRC/EEA 2012, S. 14.

¹⁴⁰ Z.B. in Niedersachsen von 1,4 bis 3,2 t ha/a.

¹⁴¹ UBA 2011a, S. 42.

¹⁴² BayLfl 2012a.

¹⁴³ Vgl. BMVEL 2002, S. 12 ff.; Bundesregierung 2009, S. 82 f. Zu den Vorsorgemaßnahmen siehe Übersicht bei Möckel in: Reese et al. 2010, S. 222 f.

¹⁴⁴ Bundesregierung 2009, 83; UBA 2011a, S. 44.

¹⁴⁵ Eckert/Breitschuh 2000, S. 29.

¹⁴⁶ Horn in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 181.

¹⁴⁷ Vgl. Hartmann et al. 2009, wonach ökologisch bewirtschaftete Ackerflächen höhere Infiltrationsraten aufweisen.

In Europa ist ein Verlust an organischer Substanz (Humusgehalt) bei landwirtschaftlichen Flächen zu verzeichnen.¹⁴⁸ Die Auswertung von knapp 9.000 Bodenprofilen in Deutschland ergab, dass in Ackerböden die geringsten Humusgehalte bestehen, während in Waldböden und insbesondere Dauergrünland deutlich höhere Anteile zu verzeichnen sind, da hier die Humushorizonte kaum gestört werden.¹⁴⁹ Die aktuell laufende Bodenzustandsuntersuchung landwirtschaftlicher Böden dürfte noch genauere Erkenntnisse bezüglich des aktuellen Status liefern, wobei Trendaussagen mangels einer vorangegangenen Untersuchung nicht möglich sind. Der Humusgehalt wird von vielen Prozessen und Faktoren beeinflusst.¹⁵⁰ Wichtig ist die Zufuhr organischer Stoffe durch z.B. Wurzelmasse von Pflanzen, Bodenorganismen, auf dem Boden verbleibende Pflanzenreste und zugeführten tierischen oder pflanzlichen Wirtschaftsdünger. Langzeitfelduntersuchungen zeigen, dass bei ökologischer Bewirtschaftung (insbesondere bei biologisch-dynamischer Bewirtschaftung) die höchste Humusanreicherung in Ackerböden erfolgte.¹⁵¹ Bei dauerhaft bewachsenen Flächen (z.B. Dauergrünland oder Wald) bilden sich die größte Wurzelmasse und die meisten pflanzlichen Reststoffe. Ebenfalls entscheidend sind die Abbauprozesse im Boden, bei dem durch chemische oder biologische Prozesse organische Substanz mineralisiert wird, wodurch u.a. Treibhausgase entstehen und Nährstoffe auswaschbar werden.¹⁵² Intensivlandwirtschaft und insbesondere der Einsatz von Mineraldünger beschleunigen den Abbau organischer Substanz, so dass es bei nicht ausreichender Zufuhr an organischer Substanz zu einem sinkenden Humusgehalt im Boden kommen kann.¹⁵³ Die Abbauprozesse sind am geringsten in Böden mit hohen Grundwasserständen (z.B. Moor- und Auenböden).¹⁵⁴ Ebenfalls geringer sind sie bei dauerhaftem Bewuchs. Hohe Abbauraten sind demgegenüber zu verzeichnen, wenn diese Böden entwässert oder einer ackerbaulichen Nutzung zugeführt werden.¹⁵⁵ Abschätzungen gehen davon aus, dass entwässerte und/oder ackerbaulich genutzte Moore und Feuchtgebiete einen Anteil zwischen 2,3 bis 4,5 Prozent an den deutschen Treibhausgasemissionen haben.¹⁵⁶ Klimatisch bedingte Austrocknung befördert diese Prozesse. Um den Humusgehalt von Böden auf stabilem Niveau zu halten, sind bei landwirtschaftlichen Flächen vorsorgend leicht positive Humusbilanzen erforderlich.¹⁵⁷ Dies kann z.B. durch eine ausgeglichene Fruchtfolge, den Verbleib oder die Zugabe von organischem Material, die Umwandlung in Dauergrünland oder die Rückführung der Bodenentwässerung erfolgen (siehe 3.2 und 4.2).¹⁵⁸

Böden enthalten sowohl hinsichtlich der Arten als auch noch mehr bezüglich der Individuen eine Vielzahl von Bodenorganismen, wie z.B. Bakterien, Viren, Pilze, Würmer

¹⁴⁸ In Europa sind nach Schätzungen rund 45 Prozent der Böden betroffen (JRC/EEA 2012, S. 10 ff.).

¹⁴⁹ Düwel/Utermann 2007.

¹⁵⁰ Scheffer/Schachtschabel 2010, S. 284 ff.

¹⁵¹ Fließbach et al. AGE 2007, 273 ff.; Pimentel et al. BioScience 2005, 573 ff.

¹⁵² SRU 2008, Tz. 223.

¹⁵³ Gomiero/Paoletti/Pimentel Critical Reviews in Plant Sciences 2008, 239 (249); Fließbach et al. AGE 2007, 273 (279), wonach nicht gedüngte Flächen nach 21 Jahren höhere organische Kohlenstoffgehalte aufwiesen als die mineralisch gedüngten.

¹⁵⁴ Fründ/Trautz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 110.

¹⁵⁵ Hüttel/Rechtel/Bens 2007; SRU 2008, Tz. 223 ff., 512 ff.

¹⁵⁶ Drösler 2009; Wegener/Lücke/Heinzemann Agricultural Engineering Research 2006, 103 ff.; SRU 2008, Tz. 224 ff.

¹⁵⁷ Bundesregierung 2009, S. 84.

¹⁵⁸ Siehe Maßnahmenübersicht bei Möckel in: Reese et al. 2010, S. 220 ff.

und Gliederfüßer.¹⁵⁹ Die verschiedenen Organismenarten üben unterschiedliche Funktionen aus, von denen insbesondere der Abbau und die Mineralisierung organischer Substanz, der Abbau von Schadstoffen, die Auflockerung der Bodenstruktur und die Bindung atmosphärischen Stickstoffs hervorzuheben sind.¹⁶⁰ Die landwirtschaftlich bedeutsame Bodenfruchtbarkeit beruht wesentlich auf den Bodenorganismen. Jede Bearbeitung des Bodens wirkt sich auf die Bodenbiozönose aus. Besonders die mechanische Umwälzung des Bodens beim Pflügen und die Verdichtung sowie die Verringerung der wachsenden Pflanzen und Pflanzenreste beim Ackerbau können die Zahl und Aktivität der Organismen reduzieren.¹⁶¹ Gleiches gilt für Pflanzenschutzmittel sowie mineralische oder synthetische Nähr- und Schadstoffe, deren längerfristiger Einsatz Bodenbiozönosen verändert (siehe auch 5.2).¹⁶² Umgekehrt fördert das Einbringen von tierischem und pflanzlichem Wirtschaftsdünger, insbesondere wenn er vorgerottet ist, die Zahl und Aktivität der Bodenorganismen, während die reine Mineraldüngerabgabe sie mindert.¹⁶³ Auch die Entwässerung von nassen Böden erhöht die biologische Aktivität, wodurch allerdings mehr organische Substanz abgebaut wird.¹⁶⁴ Deutschlandweite Aussagen, inwieweit die Bodenorganismen durch landwirtschaftliche Nutzungen beeinträchtigt sind, liegen derzeit nicht vor und werden auch nicht in der aktuell laufenden Bodenzustandserhebung für landwirtschaftliche Böden mit untersucht. Vergleichende Untersuchungen zwischen ökologischer und konventioneller Landwirtschaft zeigen, dass die biologische Aktivität, die Artenzahl und die Biomasse auf ökologisch bewirtschafteten Flächen deutlich höher und am größten bei biodynamischer Anbauweise (Demeter) sind.¹⁶⁵

3.3. Gegenwärtige Rechtslage

Dem rechtlichen Schutz von landwirtschaftlichen Böden widmen sich gegenwärtig nur wenige Vorschriften explizit. Hierzu gehören die Regelungen des nationalen Bodenschutzrechts sowie die beihilferechtlichen Cross Compliance-Anforderungen des europäischen und nationalen Direktzahlungsrechts, insbesondere zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“, sowie die europäischen und nationalen Nachhaltigkeitskriterien des Bioenergierechts. Andere rechtliche Instrumente, wie die verschiedenen Vorschriften zum Grünlandschutz oder das Raumordnungs- und Fachplanungsrecht, sind ebenfalls relevant. Auch das Umwelthaftungsrecht soll den Boden schützen, beschränkt sich aber auf stoffliche Beeinträchtigungen, weshalb es im Abschnitt 5 erörtert wird.

Das Flurbereinigungsrecht hat ebenfalls Einfluss auf den Zustand von ländlichen Böden. Allerdings betreffen die Flurbereinigungsmaßnahmen v.a. den Bodenwasserhaushalt und die Ausstattung von Flächen mit Landschaftselementen sowie die Umnutzung zu Verkehrs- und Infrastrukturflächen. Zwar haben sowohl der Bodenwasserhaushalt als

¹⁵⁹ Fründ/Trautz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 104 ff.

¹⁶⁰ Vgl. Fründ/Trautz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 110 ff.

¹⁶¹ Horn in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 182; Beck Arb. DLG 1998, 13 ff.

¹⁶² Ausführlich Horn in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 337 ff.; Gerendás/Dittert in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 259; Fließbach et al. AGE 2007, 273 ff.

¹⁶³ Fließbach et al. AGE 2007, 273 (280), wonach in Langzeitversuchen nicht gedüngte Flächen eine höhere biologische Aktivität aufwiesen als die mineralisch gedüngten.

¹⁶⁴ Fohrerer/Schmalz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 236.

¹⁶⁵ Mäder et al. Science 2002, 1694 ff.

auch die Landschaftselemente Einfluss auf die Bodenfunktionen (z.B. die Kohlenstoffsenkenfunktion oder den Erosionsschutz), aufgrund der noch engeren Bezüge zu den Umweltzielen „Erhalt und Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte“ und „Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten“ erfolgt die Untersuchung des Flurbereinigungsrechts in den Abschnitten 4 und 5.

Im Folgenden soll ein Überblick über die rechtlichen Regelungen und Anforderungen zum Schutz landwirtschaftlich genutzter Böden gegeben werden.

3.3.1. Bodenschutzrecht

Auf europäischer Ebene existiert kein spezifisches Bodenschutzrecht.¹⁶⁶ Vielmehr ist beim Bodenschutz das europäische Chemikalien-, Wasser-, Naturschutz- und Landwirtschaftsrecht relevant. Der 2006 von der Europäischen Kommission entsprechend ihrer „Thematischen Strategie für den Bodenschutz“¹⁶⁷ vorgelegte Vorschlag für eine Bodenrahmenrichtlinie (BRRL)¹⁶⁸ scheiterte im EU-Umweltministerrat.¹⁶⁹

Auch auf nationaler Ebene hat das 1999 verabschiedete BBodSchG eine Ergänzungsfunktion bezüglich der schon länger etablierten Umweltrechtsgesetze. Es sieht einen weitgehenden Vorrang anderer Fachgesetze gemäß § 3 Abs. 1 BBodSchG vor. Im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung gehen die Vorschriften des Abfall- und Düngerechts (Nr. 1 und 4), des Gentechnikgesetzes (Nr. 5) und des Flurbereinigungsgesetzes (Nr. 7) dem BBodSchG vor. Zum Naturschutzrecht wurde trotz der bestehenden Überschneidungen keine Subsidiarität angeordnet,¹⁷⁰ sodass hier das Bodenschutzrecht nicht zurücktritt, sondern beide Gesetze nebeneinander anwendbar sind.¹⁷¹

Das nationale Bodenschutzrecht bezweckt gemäß § 1 BBodSchG die Funktionen des Bodens nachhaltig zu sichern oder wiederherzustellen, indem schädliche Bodenveränderungen abzuwehren, eingetretene Veränderungen zu sanieren und Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen sind. Damit spiegeln die Ziele die verschiedenen Regelungsintensitäten im BBodSchG wider, deren instrumenteller Schwerpunkt allerdings auf der Gefahrenabwehr und Altlastensanierung liegt. Der Forderung nach einem umfassenden, nachhaltigen und vorsorgenden Bodenmanagement entspricht das BBodSchG nur in Ansätzen.¹⁷²

Zum Schutz des Bodens vor schädlichen Veränderungen normiert das BBodSchG Vorsorge-, Gefahrenabwehr- und Sanierungspflichten. Hierbei hat die Landwirtschaft mit den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis in § 17 Abs. 1 und 2 BBodSchG eine Sonderregelung bezüglich der Vorsorge erfahren, die sich gemäß § 17 Abs. 3 BBodSchG auch auf die Gefahrenabwehr auswirkt. Insbesondere die Befugnis behördlicher Anordnungen wurde bei der Vorsorge ganz und in gewissem Umfang auch bei der

¹⁶⁶ Vgl. Heuser 2005.

¹⁶⁷ Europäische Kommission 2006c.

¹⁶⁸ Europäische Kommission 2006b.

¹⁶⁹ Bückmann/Lee NuR 2008, 1 ff.

¹⁷⁰ Die diesbezügliche Forderung des Bundesrates (BT-D 13/6701, S. 50) hat die Bundesregierung zurückgewiesen (BT-D 13/6701, S. 62).

¹⁷¹ Hendrichke in: Feldwisch/Hendrichke/Schmehl 2003, Rn. 139 f.

¹⁷² Kritisch Bückmann/Lee NuR 2008, 1 (4).

Gefahrenabwehr eingeschränkt (siehe 3.4.3.1). Formelle Zulassungspflichten für landwirtschaftliche Bodennutzungen sieht das Bodenschutzrecht nicht vor. Das Bodenschutzrecht kennt ebenfalls keine eigenständige rechtsförmliche Bodenschutzplanung.¹⁷³ Aspekte des Bodenschutzes sind vielmehr Teil von Gesamtplanungen wie Raumordnungsplanung und Bauleitplanung sowie von sektoralen Planungen, wie der naturschutzfachlichen Landschaftsplanung oder Flurbereinigungsplänen (siehe 3.3.7, 4.3.3). Die planungsrechtlichen Möglichkeiten des Bodenschutzrechts beschränken sich gemäß § 21 Abs. 3 BBodSchG auf die landesrechtliche Ausweisung von Bodenschutzgebieten.¹⁷⁴

3.3.1.1. Grundsätze der guten fachlichen Praxis (§ 17 BBodSchG)

§ 17 Abs. 2 BBodSchG enthält eine nicht abschließende Auflistung von Grundsätzen zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung, bei deren Einhaltung die Vorsorgepflicht des § 7 BBodSchG als erfüllt gilt. Sie dienen gemäß § 17 Abs. 3 BBodSchG auch der Gefahrenabwehr, wobei die Behörden gemäß § 10 BBodSchG zur Durchsetzung der allgemeinen Gefahrenabwehrpflicht des § 4 BBodSchG grundsätzlich Anordnungen erlassen können (ausführlich hierzu Abschnitt 3.4.3.1). Die Gefahren von Wassererosion bei landwirtschaftlichen Flächen regelt ausdrücklich § 8 Abs. 6 BBodSchV.

Die Grundsätze zur guten fachlichen Praxis bezwecken die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und der Leistungsfähigkeit des Bodens als natürliche Ressource. Nr. 1 normiert den allgemeinen Grundsatz der standortangepassten Bodenbearbeitung, welches in den Nr. 2 bis 7 ausdifferenziert wird. Die meisten der Grundsätze sichern den Status quo und sprechen damit Verschlechterungsverbote aus. Teilweise fordern sie die Landwirte sogar zu Verbesserungsmaßnahmen auf (Nr. 2 und 6).

Die Grundsätze sprechen viele Boden Aspekte an, weisen aber – typisch für Grundsätze – einen hohen Abstrahierungsgrad auf. So enthalten sie eine Vielzahl unbestimmter Begriffe und Relationen, aus denen sich kaum konkrete Handlungsanweisungen ableiten lassen.¹⁷⁵ Hierzu gehören Begriffe wie z.B. „standortangepasst“, „standortangepasste Nutzung“, „ausreichende Zufuhr“, „entsprechende Fruchtfolgegestaltung“ oder „standorttypischer Humusgehalt“. Zwar haben BMELV, Fachinstitutionen und Länder konkretisierende Leitlinien zur guten fachlichen Praxis aufgestellt, diese sind aber rechtlich nicht außenverbindlich, sondern nur Auslegungshinweise für die Bearbeiter, die Verwaltung und Gerichte (siehe Kapitel 9).¹⁷⁶

Grundsätzlich sehen §§ 7, 9 und 10 BBodSchG eine rechtlich verbindliche Konkretisierung in Form allgemeiner Rechtsverordnungen oder einzelfallbezogener behördlicher Anordnungen vor. Allerdings bestimmen §§ 7 S. 4 und 5, 17 Abs. 1 BBodSchG, dass im Bereich der Landwirtschaft die Vorsorge nur durch Beratung vermittelt werden soll und nicht rechtsverbindlich vorgeschrieben werden darf (siehe 3.4.3.1). Dies beruht wesentlich auf den erfolgreichen politischen Interventionen des Deutschen Bauernverbandes im

¹⁷³ Verwaltungsinterne Planungen sind hierdurch nicht ausgeschlossen und z.T. sogar landesrechtlich als Aufgabe normiert (z.B. § 8 BodSchAG LSA).

¹⁷⁴ Hendrichke in: Feldwisch/Hendrichke/Schmehl 2003, Rn. 191.

¹⁷⁵ SRU 2002a, Tz. 337-360; Smeddinck/Hogenmüller ZAU 2000, 298 (303 ff.); Peine NuR 2002, 552 (526); Müller NuR 2002b, 530 ff.; Reh binder NuR 2011, 241 (242, 244); Möckel in: Reese et al. 2010, S. 283 ff. m.w.N.

¹⁷⁶ Z.B. BMVEL 2002; BMELF 1999; Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2009; Sachsen-Anhalt 1996; Schleswig-Holstein 2000; Knickel et al. 2001.

Gesetzgebungsprozess des BBodSchG,¹⁷⁷ aufgrund dessen die vom Bundesrat vorgeschlagene behördliche Anordnungsbefugnis¹⁷⁸ mit Hinweis auf das Eigeninteresse und die Kooperationsbereitschaft der Landwirte fallengelassen wurde.¹⁷⁹ Der Bundesgesetzgeber setzte danach entsprechend § 17 Abs. 1 S. 2 BBodSchG bei der Vorsorge ganz auf die Beratung.¹⁸⁰ Nach herrschender Meinung schließt § 17 BBodSchG nicht nur behördliche Anordnungen im Einzelfall aus, sondern auch landesrechtliche Konkretisierungen der Grundsätze.¹⁸¹ Eine Abweichungskompetenz der Länder besteht gemäß Art. 72 Abs. 3 GG beim Bodenschutz ebenfalls nicht. Auch eine gerichtliche Konkretisierung der unbestimmten Begriffe in § 17 Abs. 2 BBodSchG ist nicht möglich, da mangels behördlicher Anordnungen oder Bußgeldbescheide (siehe Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse) es zu keinen Rechtsschutzverfahren kommt. Lediglich im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 14 Abs. 2 BNatSchG) ist eine gerichtliche Begriffsbestimmung denkbar, allerdings bisher nicht erfolgt (siehe unten Naturschutzrecht und Anzahl der Gerichtsentscheidungen).

Im Ergebnis kommen die Grundsätze über eine Funktion als appellierende Orientierungsleitlinien nicht hinaus¹⁸² und geben in ihrer Allgemeinheit nur das wieder, was der Landwirt ohnehin schon mehr oder weniger macht. In der Literatur gilt § 17 BBodSchG daher als Beispiel für eine rein „symbolische Gesetzgebung“.¹⁸³ Trotz anspruchsvoller nationaler Nachhaltigkeitsstrategie erfolgt keine effektive Ausrichtung des Bodenschutzes am Nachhaltigkeitsgebot.¹⁸⁴ Entsprechend skeptisch ist die Lenkungswirkung der Grundsätze einzuschätzen.

3.3.1.2. Bodenschutzgebiete (§ 21 Abs. 3 BBodSchG)

Gemäß § 21 Abs. 3 BBodSchG können die Länder für „Gebiete, in denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten bzw. zu erwarten sind, Maßnahmen bestimmen sowie Regelungen über gebietsbezogene Maßnahmen des Bodenschutzes treffen“. Einige Bundesländer haben aufgrund dieser Vorschrift in ihren Landesgesetzen eine Ausweisung von Bodenschutzgebieten für i.d.R. zwei Fälle aufgenommen:¹⁸⁵ zum einen für die Abwehr von flächenhaft schädlichen Bodenveränderungen, was nach § 2 Abs. 3 BBodSchG eine Gefahr für Böden voraussetzt, zum anderen für die vorsorgende Unterschutzstellung von Böden, die i.S.v. § 12 Abs. 8 S. 1 BBodSchV bestimmte

¹⁷⁷ Vgl. Kommentar des Deutschen Bauernverbandes, der dies als großen Erfolg verbucht (Latten Bodenschutz 1998, 56 f.). Zu den Einflüssen des Verbandes der landwirtschaftlichen Genossenschaften der EU (Zusammenschluss der Landwirtschaftslobbyverbände) auf den Prozess der europäischen Bodenschutzstrategie und -rechtsetzung: Bückmann/Lee NuR 2008, 1 ff.

¹⁷⁸ BT-D 13/6701, S. 55.

¹⁷⁹ BT-D 13/6701, S. 65. Zur politischen Entstehungsgeschichte von § 17 BBodSchG Smeddinck/Hogenmüller ZAU 2000, 298, 303 ff. Befürwortend Kaus in: Fluck, Abfall- und Bodenrecht, 2009, § 17 BBodSchG Rn. 48 ff.; kritisch Peine NuR 1999a, 121, S. 126; Numberger in: Oerder/Numberger/Schönfeld, BBodSchG, 1999, § 17 Rn. 2.

¹⁸⁰ Müller Agrarrecht 2002a, 237 (240 f.); Schink UPR 1999, 8 (13).

¹⁸¹ Müller Agrarrecht 2002a, 237 (239) m.w.N.; Hendrichke in: Feldwisch/Hendrichke/Schmehl 2003, Rn. 187 ff.; Ginzky ZUR 2008, 188, 190. Änderungsbedarf sieht die Bundesregierung nicht (Bundesregierung 2009, S. 9 f.).

¹⁸² SRU 2002a, Tz. 354 ff.; Ginzky ZUR 2008, 188 (189 f.); Peine NuR 2002, 552 (526); Peine UPR 2003, 406 (409); Numberger in: Oerder/Numberger/Schönfeld, BBodSchG, 1999, § 17 Rn. 1 ff.; Müller Agrarrecht 2002a, 237 ff.

¹⁸³ Smeddinck/Hogenmüller ZAU 2000, 298, 303 ff.; Numberger in: Oerder/Numberger/Schönfeld, BBodSchG, 1999, § 17 Rn. 2. Vgl. Lübke-Wolff 2000a, S. 25, 40 f.

¹⁸⁴ Bückmann/Lee NuR 2008, 1 (4).

¹⁸⁵ § 8 Abs. 1 RhPfBodSchG; § 7 Abs. 1 BadWttbgBodSchG; § 7 Abs. 1 SachsAnhBodSchG.

Bodenfunktionen im besonderen Maße¹⁸⁶ erfüllen.¹⁸⁷ Für die Ausweisung sehen die Länder die Form der Rechtsverordnung vor. Inwieweit in der Praxis tatsächlich bereits solche Gebiete ausgewiesen wurden, ist empirisch noch nicht untersucht.¹⁸⁸

Umstritten ist jedoch, welche Maßnahmen hierbei festgesetzt werden dürfen. Nach einer Ansicht beschränken sich die Maßnahmen auf die im BBodSchG bundesrechtlich abschließend normierten Maßnahmen (§§ 4, 7, 17 BBodSchG).¹⁸⁹ Im Bereich der Landwirtschaft wären die Vorsorgemaßnahmen auf die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beschränkt, die durch den Landesgesetzgeber auch nicht erweitert oder konkretisiert werden dürfen.¹⁹⁰ Dem wird entgegengehalten, dass der Halbsatz „sowie weitere Regelungen über gebietsbezogene Maßnahmen des Bodenschutzes treffen“ bei einer solch restriktiven Auslegung überflüssig wäre.¹⁹¹ Die Rechtsprechung konnte mangels Klagen oder mangels entsprechender behördlicher Maßnahmenfestsetzungen hierüber noch nicht entscheiden. Damit ist der Gesetzgeber gefordert, eine klärende Normsetzung herbeizuführen. In diese sollte er auch den Ausweisungsgrund „besonders gefährdetes Gebiet“ aufnehmen, um Gebiete mit erhöhten Risiken für Erosion, Verdichtung, Humusverlust oder Stoffaustrag einem besonderen Gebietsschutz unterwerfen zu können.¹⁹² Insgesamt bleibt das Instrument der Festsetzung von Bodenschutzgebieten aber auf Einzelgebiete beschränkt und ermöglicht keinen flächendeckenden Schutz von landwirtschaftlichen Böden.

3.3.2. Naturschutzrecht

Das europäische und das nationale Naturschutzrecht unterscheiden sich in einem wichtigen Aspekt grundlegend: Während die europäische FFH-Richtlinie 92/43 und die Vogelschutz-Richtlinie 2009/147 den Schutz von wildlebenden Tier- und Pflanzenarten bezwecken und hierfür sowohl Artenschutzverbote als auch Schutzgebiete einsetzen, verfolgt das nationale Naturschutzrecht einen ganzheitlichen Ansatz. Gemäß § 1 Abs. 1 BNatSchG sind Natur und Landschaft aufgrund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen so zu schützen, dass sowohl die biologische Vielfalt als auch die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind. Das BNatSchG berücksichtigt damit in viel stärkerem Maße die Abhängigkeiten und Wechselbeziehungen zwischen den Tier- und Pflanzenpopulationen und den abiotischen Umweltmedien Boden, Wasser und Luft, die erst zusammen Ökosysteme bilden. Die allgemeinen Grundsätze in § 1 Abs. 2 BNatSchG verdeutlichen, dass das nationale Naturschutzrecht vom Anspruch her die Gesamtheit der Ökosysteme,

¹⁸⁶ § 12 Abs. 8 S. 1 BBodSchV verweist hierbei auf die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG genannten Bodenfunktionen.

¹⁸⁷ § 8 Abs. 1 Nr. 2 RhPfBodSchG; § 7 Abs. 1 Nr. 3 BadWttbgBodSchG; § 7 Abs. 1 Nr. 2 SachsAnhBodSchG. Ähnlich die Literatur Köck 2007, 163 (166); Peine NuR 2001, 246 (248); Schmehl in: Feldwisch/Hendrichske/Schmehl 2003, Rn. 6.

¹⁸⁸ Köck 2007, 163 (166). Bekannt ist lediglich, dass bei Goslar ein Bodenschutzgebiet aufgrund hoher Schadstoffgehalte ausgewiesen wurde und auch landwirtschaftliche Bewirtschaftungsbeschränkungen erlassen wurden.

¹⁸⁹ Sanden in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, 1998, § 21 Rn. 11 f.; Frenz, BBodSchG, 2000, § 21 Rn. 11.

¹⁹⁰ Vgl. Hendrichske in: Feldwisch/Hendrichske/Schmehl 2003, Rn. 187 ff.; Ginzky ZUR 2008, 188 (190).

¹⁹¹ Versteyl in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, 2002, § 21 Rn. 17; Peine/Spyra/Hüttl UPR 2006, 375, 378; Peine NVwZ 1999b, 1165 (1170).

¹⁹² Möckel in: Reese et al. 2010, S. 254 ff.

ihre Funktionen (einschließlich ästhetischer Funktionen) und ihre Leistungen schützen soll. Der weite Anwendungsbereich des BNatSchG macht es zu einem grundlegenden Gesetz zum Schutz der gesamten Umwelt, welches durch die spezielleren Gesetze zum Schutz der Böden (BBodSchG), der Gewässer (WHG) und der Luft (BImSchG) sowie der umweltschutzbezogenen Fachgesetze (z.B. DüngeG) ergänzt und konkretisiert wird.

Tatsächlich wird das Naturschutzrecht in der Rechtswissenschaft und Praxis aber vorwiegend als Spezialgesetz zum Schutz von Arten- und Biotopen angesehen. Dies ist historisch begründet, da das BNatSchG erst 1976 und damit nach dem WHG (1957) und dem BImSchG (1974) verabschiedet wurde, wobei allerdings auf Länderebene das frühere Reichsnaturschutzgesetz weiter galt bzw. eigene Landesnaturschutzgesetze bestanden. Zum anderen liegt es aber v.a. an der instrumentellen Schwäche des Naturschutzrechts. Das von Anfang an wichtigste Instrument war die Ausweisung von Schutzgebieten, wobei bei den strengeren Schutzgebieten (Nationalpark, Naturschutzgebiet, Biosphärenreservat) der Arten- und Biotopschutz im Vordergrund stand und steht (vgl. §§ 22 ff. BNatSchG), während für den Schutz der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes ausdrücklich nur die schwächere Schutzkategorie Landschaftsschutzgebiet vorgesehen war und ist.

3.3.2.1. Grundsätze der guten fachlichen Praxis

2002 wurden unter der rot-grünen Bundesregierung Grundsätze der guten landwirtschaftlichen Praxis aufgenommen, die sich nicht auf den Arten- und Biotopschutz beschränken, sondern insbesondere auch für den Bodenschutz relevant sind. Die Grundsätze der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung in § 5 Abs. 2 BNatSchG weisen die gleiche Unbestimmtheit wie § 17 Abs. 2 BBodSchG auf. Dem Schutz von Böden dienen insbesondere die Grundsätze in § 5 Abs. 2 Nr. 1, 2, 4 und 5 BNatSchG. Die angesprochenen ökologischen Aspekte der Bewirtschaftung sind zwar richtig, aber sehr abstrakt und ohne quantitative Aussagen.¹⁹³ Die Formulierungen der Grundsätze wurden gegenüber der früheren Rahmenregelung in § 5 Abs. 4 BNatSchG 2002 nicht weiter konkretisiert, obwohl der Bund damals selber die Länder zur weiteren Konkretisierung aufforderte.¹⁹⁴ Begriffe wie „standortangepasst“, „nachhaltige Bodenfruchtbarkeit“, „zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß“, „ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau“ sind nicht näher definiert und bedürfen sowohl für ihre Lenkungsfunction als auch für die behördliche Kontrolle und den Vollzug einer Konkretisierung.¹⁹⁵

Inwieweit nach § 3 Abs. 2 BNatSchG die Behörden die Grundsätze durch Anordnungen im Einzelfall ergänzen können, ist fraglich.¹⁹⁶ Dem Wortlaut nach dürfen die Behörden Anordnungen treffen, um die Einhaltung der Vorschriften des BNatSchG und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften sicherzustellen. Ein Konkretisierungsauftrag spricht § 3 Abs. 2 BNatSchG nicht aus. Auch eine 2007 vorgeschlagene Verordnungsermächtigung für die Länder hat keine Gesetzeskraft

¹⁹³ SRU 2002a, Tz. 337-360; Gassner/Heugel 2010, Rn. 180 ff., 285; Köck NuR 2010, 530 (534); Rehbinder NuR 2011, 241 (242, 244); Möckel NuR 2008c, 831 (833); Möckel NuR 2012c, 225 (228 f.).

¹⁹⁴ Begründung zur BNatSchG-Novelle 2002, BT-D 14/6378, S. 33. Siehe auch Möckel NuR 2008c, 831 (833).

¹⁹⁵ Dies räumte der Bundesgesetzgeber 2002 ausdrücklich ein (BT-D 14/6378, S. 33), ohne dass er im BNatSchG 2010 selber die notwendige Konkretisierung vornahm.

¹⁹⁶ Skeptisch z.B. Rehbinder NuR 2011, 241 (242); Köck NuR 2010, 530 (534); Louis NuR 2010, 77 (79).

erlangt. Carl-August Agena¹⁹⁷ legt in einer aktuellen Untersuchung allerdings ausführlich dar, dass die Grundsätze nicht nur unmittelbare, sondern auch bestimmbare Anforderungen beinhalten.¹⁹⁸ Als Mindeststandard verlangen die Grundsätze seiner Ansicht nach „die Beachtung solcher Bewirtschaftungsmethoden bzw. Handlungsanweisungen, die üblich sind und von erfahrenen gewissenhaften Landwirten ohnehin praktiziert werden“¹⁹⁹, weshalb sie sich sowohl durch Auslegung als auch behördliche Einzelfallanordnungen konkretisieren lassen. Seine umfangreichen Ausführungen zu den konkreten Mindestanforderungen sind überzeugend und lassen sich ohne Zweifel unter die Begriffe des § 5 Abs. 2 BNatSchG subsumieren. Es verbleibt aber die Frage, wie der einzelne Landwirt und Behördenmitarbeiter von diesen konkretisierenden Auslegungen Kenntnis erlangt und ob ihnen auch in der Praxis gefolgt wird. Eine höchstrichterliche und damit rechtsverbindliche Klärung der Anforderungen des § 5 Abs. 2 BNatSchG ist in Anbetracht der geringen Zahl von Urteilen hingegen unwahrscheinlich (siehe 3.4.4). Insofern bleibt wie bei § 17 Abs. 2 BBodSchG ein Bedürfnis nach einer gesetzlichen Definition der Begriffe und Quantifizierung der Anforderungen bestehen (zu den diesbezüglichen Vorschlägen des Gutachtens siehe 9.2.4). Bis dahin werden die Grundsätze in der Praxis weiterhin aufgrund des hohen Abstraktionsgrades, der umstrittenen Anordnungsbefugnis und der fehlenden Sanktionierung von Verstößen als Ordnungswidrigkeiten nur geringe Wirkungen für die Ziele des Natur- und Landschaftsschutzes entfalten.²⁰⁰

Die größte Bedeutung haben sie für die Eingriffsregelung, da gemäß § 14 Abs. 2 BNatSchG landwirtschaftliche Bodennutzungsmaßnahmen nicht als Eingriff anzusehen sind, wenn sie den Anforderungen der guten fachlichen Praxis entsprechen. Allerdings bleiben auch hier die fehlende Konkretisierung und Vollziehbarkeit nicht ohne Konsequenzen. Da die Grundsätze aufgrund ihrer Abstraktheit normativ die Vereinbarkeit der tatsächlichen Bewirtschaftung mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sicherstellen können, wäre entgegen der Regelvermutung regelmäßig eine Einzelfallprüfung gemäß § 14 Abs. 2 S. 2 BNatSchG nötig und gegebenenfalls eine Eingriffsgenehmigung einschließlich Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erforderlich.²⁰¹ Eine solche strenge Handhabung von § 14 Abs. 2 BNatSchG erfolgt jedoch in der behördlichen Praxis nicht (siehe JURIS-Rechtsprechungsauswertung in 3.4.4).

3.3.2.2. Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung wurde schon 1976 eingeführt und bezweckt, erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vorrangig zu vermeiden oder vom Verursacher kompensieren zu lassen (§ 13 BNatSchG). Sie ist weniger eine Zulassungsbeschränkung, sondern sieht v.a. ein Folgenbewältigungsprogramm vor.²⁰² Die Eingriffsregelung weist einen sehr starken Bezug zu den Umweltmedien Boden und

¹⁹⁷ Ministerialrat a.D., ehemals im Niedersächsischen Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

¹⁹⁸ Agena NuR 2012, 297 ff.

¹⁹⁹ Agena NuR 2012, 297 (300).

²⁰⁰ Ähnlich Rehbindner NuR 2011, 241 (242); Fischer-Hüftle in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2010, § 5 Rn. 16; Endres in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2011, § 5 Rn. 8.

²⁰¹ Ausführlich Möckel NuR 2012c, 225 (228 ff.).

²⁰² BVerwG Urt. v. 9.6.2004 – 9 A 11/03, NVwZ 2004, 1486 (1496).

Grundwasser auf und stellt die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild in den Mittelpunkt. Allerdings ist die Eingriffsregelung bis heute formell ein Huckepack-Instrument, welches nicht von den Naturschutzbehörden, sondern von der jeweiligen Genehmigungsbehörde (z.B. Baubehörde, Immissionsschutzbehörde, Wasserbehörde) zu prüfen und zu vollziehen ist (§ 17 Abs. 1 BNatSchG). Fehlte eine fachgesetzliche Genehmigungspflicht, entfiel bis 2010 eine Eingriffsprüfung ganz, sofern nicht landesrechtlich eine subsidiäre Eingriffsgenehmigung bestand. Erst seit 2010 existiert bundesweit eine naturschutzrechtliche Genehmigungspflicht für nicht anderweitig zulassungspflichtige Eingriffe (§ 17 Abs. 1 BNatSchG), bei der aber nur die Erfüllung von § 15 BNatSchG zu prüfen ist (§ 17 Abs. 3 BNatSchG). Der Maßnahmenträger (z.B. Landwirt, Grundstückseigentümer oder Boden- und Wasserverband) muss gemäß § 17 Abs. 4 BNatSchG einen Antrag stellen und die erforderlichen Angaben beibringen. Die subsidiäre Eingriffsgenehmigung betrifft insbesondere landwirtschaftliche Eingriffe.²⁰³ Der Eingriffstatbestand in § 14 Abs. 1 BNatSchG beschränkt Eingriffe auf Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels und setzt voraus, dass diese Veränderungen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.²⁰⁴ Eine erhebliche Beeinträchtigung liegt vor, wenn einzelne oder mehrere der prägenden Faktoren bzw. ihr ökologisches Zusammenwirken in einer Weise gestört werden, die nach ökologischen Maßstäben eine nicht völlig unwesentliche Verschlechterung darstellt und diese Fähigkeiten mindert.²⁰⁵ Es genügt dabei die Möglichkeit von Beeinträchtigungen. Auch sind adäquat kausale mittelbare Beeinträchtigungen zuzurechnen.²⁰⁶

Der Eingriffstatbestand ist enger als der Eingriffsbegriff der europäischen UVP-Richtlinie 1985/335 (Art. 1 Abs. 2) oder der Projektbegriff der FFH-Richtlinie 92/43, wonach prüfungsrelevante Projekte (Eingriffe) alle erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura-2000 Gebiets sind.²⁰⁷ Nach herrschender Meinung erfüllen folgende Handlungen mindestens einen der drei Anknüpfungstatbestände, wobei Änderungen der Gestalt von Grundstücken auch Nutzungsänderungen beinhalten und umgekehrt:

- Veränderungen der Gestalt: z.B. erstmalige Urbarmachung von z.B. Wäldern und Mooren; Beseitigung von Landschaftselementen; Umbruch von Dauergrünland; Bodenbewegungen; Beseitigung oder Veränderungen der Ufer und Gewässerbetten von Oberflächengewässern;²⁰⁸
- Veränderungen der Nutzung: z.B. die Umwandlung von Dauerkulturen wie Dauergrünland, Streuobst und Weinstöcke in Acker oder andere Dauerkulturen;²⁰⁹
- Veränderungen des Grundwasserspiegels: Entwässerungsmaßnahmen (Gräben, Drainagen) oder Entnahme zu Bewässerungszwecken.²¹⁰

²⁰³ Ausführlich zum Verhältnis von Eingriffsregelung und Landwirtschaft: Möckel NuR 2012c, 225 ff.

²⁰⁴ Lütke in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2011, § 14 Rn. 4 f., 14.

²⁰⁵ Prall/Koch in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 14 Rn. 36, 40.

²⁰⁶ Gassner/Heugel 2010, Rn. 265, 277 ff.; Prall/Koch in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 14 Rn. 46 f.

²⁰⁷ Auch § 34 Abs. 6 BNatSchG bleibt hinter den europäischen Vorgaben zurück (Möckel ZUR 2008a, 57 (61)).

²⁰⁸ Vgl. Beispiele bei Gassner/Heugel 2010, Rn. 260; Lütke/Ewer, BNatSchG, 2011, § 14 Rn. 6 f.; Gellermann in:

Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 Rn. 6.

²⁰⁹ Gassner/Heugel 2010, Rn. 261 ff.; Lütke in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2011, § 14 Rn. 9; Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 Rn. 9.

Die genannten Maßnahmen sind i.d.R. einmalige Umgestaltungsmaßnahmen. Schwieriger einzustufen sind jährliche Maßnahmen der so genannten täglichen Bewirtschaftung, insbesondere, wenn sie wie der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln nicht die Gestalt der Flächen verändern, sondern die Nutzung intensivieren (siehe 5.3.8.2).²¹¹ Die Bodenbearbeitung, der Anbau von Pflanzen und die Beweidung sind, auch wenn sie regelmäßig wiederkehren, indes auch mit sichtbaren Veränderungen der Gestalt und/oder Nutzung von Grundflächen verbunden.²¹² Fraglich ist hier aber, ob damit erhebliche Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes einhergehen. Da die Vorbelastung und andere Eingriffe auf der gleichen Grundfläche zu berücksichtigen sind, können auch kleine oder wiederkehrende Eingriffe aufgrund der Kumulationseffekte erheblich sein.²¹³ Zumindest bei der pflügenden Bodenbearbeitung, dem großflächigen Anbau einer Pflanzensorte (Monokulturen), der Aufgabe der Fruchtfolge sowie bei einem übermäßigen Tierbesatz ist daher nicht auszuschließen, dass die wiederkehrende Einzelmaßnahme die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes²¹⁴ aber auch das Landschaftsbild²¹⁵ erheblich negativ verändern kann.²¹⁶

Allerdings hat der Gesetzgeber seit Einführung der Eingriffsregelung die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung von der Eingriffsregelung weitgehend freigestellt. Seit 1998 ist die Freistellung auf eine gesetzliche Regelvermutung reduziert worden, wonach bei Einhaltung der Anforderungen der guten fachlichen Praxis in § 5 Abs. 2 BNatSchG und § 17 Abs. 2 BBodSchG die Bodennutzung im Regelfall nicht den Naturschutzziele widerspricht und daher nicht als Eingriff anzusehen ist.²¹⁷ Nach herrschender Meinung sind daher die meisten landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen keiner Eingriffsprüfung zu unterziehen.²¹⁸ Allerdings ist nach überwiegender Rechtsprechung und Literatur nicht jede Bewirtschaftungsmaßnahme eine Bodennutzung. Vielmehr werden Veränderungen der Form und Gestalt von Grundflächen, die eine landwirtschaftliche Nutzung erst ermöglichen bzw. diese effektiver gestalten sollen, von der Privilegierung ausgenommen, da das BNatSchG nur die „tägliche Wirtschaftsweise“ des Landwirtes von der Eingriffsregelung freistellen will.²¹⁹ Hierzu gehören weder der Wechsel einer landwirtschaftlichen Nutzungsart noch die Umwandlung von Natur- in Kulturland.²²⁰ Ob

²¹⁰ Lütke in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2011, § 14 Rn. 12.

²¹¹ Zum Streit über die Eingriffsqualität von Nutzungsintensivierungen siehe Möckel NuR 2012c, 225 (227).

²¹² Ebenso Lorz/Müller/Stöckel 2003, § 18 Rn. 11; Louis/Engelke, BNatSchG, 2000, § 8 Rn. 4. Einschränkung Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 Rn. 6.

²¹³ Fischer-Hüftle/Czybulka in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2010, § 14 Rn. 15, 44 ff.; Berchter 2007, S. 61 f.

²¹⁴ Z.B. Verringerung der C-Speicherung durch Pflügen; Nährstoff- und Wasserentzug durch Kulturpflanzen; Zerstörung von Lebensräumen für ackergebundene wilde Tier- und Pflanzenarten durch Dichte, Homogenität und neuerdings auch Giftigkeit der angebauten Pflanzen; Verdichtung und Erosion durch hohen Tierbesatz.

²¹⁵ Z.B. bei Kurzumtriebsplantagen oder 4 m hohem Mais.

²¹⁶ Möckel NuR 2012c, 225 (226 f.).

²¹⁷ Brinktrine 2003, S. 1 ff.

²¹⁸ So Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 Rn. 6; Koch in: Kerkmann 2010, § 4 Rn. 18.

²¹⁹ BVerwG Beschl. v. 14.4.1988 – 4 B 55/88, NuR 1989, 84 f.; BVerwG Beschl. v. 26.2.1992 – 4 B 38/92, NuR 1992, 328 f. Zustimmung z.B. Bundesregierung, BT-D 13/6441, S. 51; Koch in: Kerkmann 2010, § 4 Rn. 26; Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 BNatSchG Rn. 20.

²²⁰ BVerwG Urt. v. 13.4.1983 – 4 C 76.80, BVerwGE 67, 93 (94); Beschl. v. 29.11.1985 – 4 B 213.85, NuR 1986, 251-251; BVerwG Beschl. v. 26.2.1992 – 4 B 38/92, NuR 1992, 328 f.; BVerwG Beschl. v. 4.6.2003 – 4 BN 27.03, www.juris.de.

ein Wechsel einer landwirtschaftlichen Nutzungsart vorliegt, ist nach dem BVerwG anhand der örtlichen landwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der herkömmlichen Nutzung zu bestimmen. In der Literatur genannt werden z.B. der Umbruch von Dauergrünland zu Acker oder zu Sonderkulturen wie Weinbau oder Kurzumtriebsplantagen²²¹ und die Rodung von Obstbäumen zur Schaffung von Weide- oder Ackerflächen.²²² Eine Umwandlung von Natur- in Kulturland wird nicht nur bei großflächigen Urbarmachungen von z.B. Mooren oder Wäldern, sondern beispielsweise auch bei der Rodung einer Hecke zum Zwecke der Vergrößerung oder Erleichterung der Bewirtschaftung angenommen.²²³ Nicht „alltägliche“ Wirtschaftsweisen sind auch Maßnahmen der Melioration von Flächen (Ab- oder Auftrag von Boden, um die Maschinengängigkeit zu verbessern)²²⁴ oder das Absenken des Grundwasserspiegels durch Entwässerungsgräben oder Drainagen.²²⁵

Aber auch bei den verbleibenden Maßnahmen der täglichen Bewirtschaftung stellt sich die Frage, ob durch Einhaltung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis die naturschutzrechtlichen Ziele gemäß § 14 Abs. 2 S. 2 BNatSchG tatsächlich nicht beeinträchtigt werden. Wie oben gezeigt sind insbesondere die Anforderungen in § 5 Abs. 2 BNatSchG sehr abstrakt und enthalten kaum eindeutige Handlungsanweisungen für den Bewirtschafter. Sie können daher nicht wirklich die Vereinbarkeit der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung mit dem Naturschutz sicherstellen. D.h. eigentlich müsste schon aufgrund der normativen Konkretisierungsdefizite bei jeder Bewirtschaftungsmaßnahme eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden.²²⁶ Behördliche Einzelfallprüfungen dürften in der Praxis der Naturschutzverwaltung aber seltene Ausnahmefälle sein, da es bisher kaum gerichtliche Entscheidungen zur Regelvermutung gibt (siehe 3.4.4).

Nach § 15 BNatSchG sind vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen und unvermeidbare Beeinträchtigungen auszugleichen oder zu ersetzen. Die Behörden müssen die entsprechenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Genehmigung festlegen. Da der Erfolg geschuldet ist, wird die Pflicht nicht durch unzureichende behördliche Maßnahmenfestsetzungen oder fehlgeschlagene Kompensationsmaßnahmen obsolet.²²⁷ Ist weder Vermeidung noch Kompensation möglich, muss die Behörde den Eingriff untersagen, wenn die Interessen des Naturschutzes die Belange des Eingriffs überwiegen (§ 15 Abs. 5 BNatSchG). Ist er zuzulassen, muss der Verursacher nach § 15 Abs. 6 BNatSchG Ersatz in Geld leisten.

Als vermeidbar i.S.v. § 15 Abs. 1 BNatSchG sind alle landwirtschaftlichen Maßnahmen anzusehen, die den Ertrag der gewünschten Kulturpflanze auf einer Fläche nicht oder nur geringfügig verbessern. Der überwiegende Teil der landwirtschaftlichen Beeinträchtigungen wird sich aber nicht vermeiden lassen, ohne die

²²¹ Siehe 3.3.5.1.

²²² Gassner/Heugel 2010, Rn. 290; Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 BNatSchG Rn. 20; Lorz/Müller/Stöckel 2003, § 18 Rn. 28 f. m.w.N.

²²³ BVerwG Beschl. v. 26.2.1992 – 4 B 38/92, NuR 1992, 328 f.; VG Regensburg, Urt. v. 7.5.2010 – RN 4 K 09.672, NuR 2011, 663/664; Gassner/Heugel 2010, Rn. 288, 290.

²²⁴ BVerwG Beschl. v. 14.4.1988 – 4 B 55/88, NuR 1989, 84 f.

²²⁵ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 Rn. 20; Baumgarten 2008, S. 390 f.

²²⁶ Ausführlich Möckel NuR 2012c, 225 (228 ff.). A.A. Werner 2000, S. 154 f., der bezogen auf den früheren Gesetzeswortlaut von einer unwiderlegbaren Vermutung ausgeht.

²²⁷ Gassner/Heugel 2010, Rn. 299; Gellermann NVwZ 2010, 73 (76); Tegethoff NuR 2002, 654 (659).

Bewirtschaftungsintensität zu reduzieren. Daher kommt es v.a. auf den Ausgleich und Ersatz an. Hierbei haben die Landwirte als Verursacher einen erheblichen Vorteil gegenüber anderen Eingriffsverursachern, da sie regelmäßig über geeignete Ausgleichs- oder Ersatzflächen verfügen. Maßnahmen sind neben der Renaturierung von landwirtschaftlichen Flächen (z.B. als Pufferzonen zu Schutzgebieten und Gewässern oder für Biotopverbindungen) auch Extensivierungsmaßnahmen (z.B. die Anlage von Streuobstwiesen, Hecken an den Feldsäumen oder Blühstreifen). Daneben besteht auch die Möglichkeit von produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen²²⁸ oder die Umstellung auf ökologischen Landbau.²²⁹ I.d.R. dürften daher kaum Schwierigkeiten bestehen, die landwirtschaftlichen Eingriffe in örtlicher Nähe zum Eingriff auszugleichen oder zu ersetzen.

3.3.2.3. Sonstige Instrumente des Naturschutzrechts

Neben Schutzgebietsausweisung und Eingriffsregelung kennt das Naturschutzrecht noch gesetzliche Arten- und Biotopschutzverbote, die mit den europäischen Artenschutzverboten der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie einen erheblichen Bedeutungszuwachs in der Praxis erfahren haben (siehe 6.3.1). Zuletzt ist auch an die Landschaftsplanung als Fachplanung des Naturschutzes zu denken. Bei der Landschaftsplanung kommt der ganzheitliche Ansatz des Naturschutzrechts wieder stärker zum Tragen, da hier auch Ziele, Anforderungen und Maßnahmen zum Schutz von Böden, Gewässern und Luft gestattet sind (§ 9 BNatSchG) (siehe Abschnitt Räumliche Gesamtplanungen und Fachplanungen in 3.3.7.3).

3.3.3. Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts

Die Europäische Union gewährt Landwirten flächengebundene Direktzahlungen zur Einkommensunterstützung (Verordnung 73/2009/EG über die Gewährung von Direktzahlungen – Direktzahlungsverordnung²³⁰). Die Reformvorschläge der Europäischen Kommission für die Förderperiode 2004-2021 halten an dieser Förderung fest.²³¹ Die Gewährleistung der Beihilfen ist gekoppelt an bestimmte Grundanforderungen zum Schutz von Umwelt und Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze (Cross Compliance-Anforderungen). Anders als Agrarumweltmaßnahmen beinhalten die Cross Compliance-Anforderungen keine überobligatorischen Umweltstandards, sondern „obligatorische Grundanforderungen“ für die mit öffentlichen Geldern geförderte Landwirtschaft (ausführlicher Kapitel 9.2.3.4).²³² Als beihilferechtliche Mindestanforderungen sind sie funktionell mit den nationalen Vorschriften zur guten fachlichen Praxis vergleichbar.²³³ Dies gilt insbesondere für die Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Da fast alle Landwirte Direktzahlungen beziehen, ist die praktische Bedeutung der Cross Compliance-Anforderungen hoch.

²²⁸ Czybulka et al. 2012, S. 39 ff.

²²⁹ Kerkmann 2010 ff.; Mäder et al. Science 2002, 1694 ff.; Niggli et al. 2009.

²³⁰ Verordnung des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, v. 19.1.2009, ABl. EG Nr. L 30 v. 31.1.2009, S. 16. ff. Die Verordnung ersetzt die frühere Direktzahlungsverordnung 1782/2003/EG.

²³¹ Europäische Kommission 2011b.

²³² Vgl. Art. 36 lit. a) Ziff. iv), 39 ELER-Verordnung 1698/2005/EG.

²³³ Vgl. Art. 17 Abs. 6 Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG; Reh binder NuR 2011, 241 (243).

Die Cross Compliance-Anforderungen sind zweigeteilt. Zum einen müssen die geförderten Landwirte gemäß Art. 5 i.V.m. Anhang II Direktzahlungsverordnung die in Anhang II aufgelisteten europäischen Rechtsvorschriften einhalten und die Mitgliedstaaten dies sicherstellen.²³⁴ Hinsichtlich des Umweltschutzes sind dies:

- Art. 3 Abs. 1, 2 lit. b), Art. 4 Abs. 1, 2, 4, Art. 5 lit. a), b), c) Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG (n.F. RL 2009/147/EG)
- Art. 4, 5 Richtlinie 80/68/EWG zum Schutz des Grundwassers vor gefährlichen Stoffen
- Art. 3 Richtlinie 82/278/EWG über die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft
- Art. 4, 5 Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG
- Art. 6, 13 Abs. 1 lit. a) FFH-Richtlinie 92/43/EWG

Verstöße gegen die genannten Vorschriften und die sie umsetzenden nationalen Vorschriften haben somit Kürzungen der Direktzahlungen zur Folge (Art. 23 Direktzahlungsverordnung).²³⁵

Zum anderen stellt das europäische Beihilferecht mit dem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (glöZ) seit 2003 auch eigenständige Umwelanforderungen an landwirtschaftliche Betriebsflächen, die von den Mitgliedstaaten zu konkretisieren sind (Art. 6 i.V.m. Anhang III Direktzahlungsverordnung).²³⁶ Bei der Ausgestaltung der glöZ-Anforderungen müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 1 Direktzahlungsverordnung die besonderen Merkmale der betreffenden Flächen berücksichtigen. Hierzu gehören gemäß Art. 6 Abs. 1 Direktzahlungsverordnung auch die Boden- und Klimaverhältnisse. Da diese Merkmale nicht bei jedem Flächenstandort gleich und auch nicht statisch sind, setzen die Mindeststandards implizit eine standörtliche Differenzierung sowie eine dynamische Anpassung an z.B. sich verändernde Klimaverhältnisse voraus. Die glöZ-Anforderungen beinhalten für den Bodenschutz Mindeststandards hinsichtlich Bodenerosion, Humusgehalt und Bodenstruktur. Die europäischen Vorgaben an die Mitgliedstaaten sind dabei sehr allgemein und abstrakt.

Deutschland setzt die Cross Compliance-Anforderungen und insbesondere die glöZ-Anforderungen mit dem Direktzahlungsverpflichtungsgesetz (DirektZahlVerpflG²³⁷) und der Direktzahlungsverpflichtungsverordnung (DirektZahlVerpflV²³⁸) ins nationale Recht um. Hilfestellung bei der betrieblichen Umsetzung leisten die unverbindlichen Informationsbroschüren der Bundesländer zu Cross Compliance (sog. Pflichtenhefte), welche Anforderungen und Begrifflichkeiten näher erläutern und anhand von Beispielen verdeutlichen, ohne weitergehende Anforderungen zu bestimmen.²³⁹

²³⁴ Ausführlich hierzu Meyer-Bolte 2007, S. 46 ff.; von Eickstedt 2010, S. 75 ff.

²³⁵ Siehe Übersicht in Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 69 f. bzgl. der düngerechtlichen Anforderungen in Umsetzung der Nitrat-Richtlinie 91/676.

²³⁶ Ausführlich hierzu Meyer-Bolte 2007, S. 111 ff.; von Eickstedt 2010, S. 103 ff.; Baumgarten 2008, S. 319 ff.

²³⁷ BGBl. 2004, I-1763 (1767). Zuletzt geändert am 22. April 2008 (BGBl. 2008, I-738).

²³⁸ Die DirektZahlVerpflV wurde 2009 grundlegend novelliert (BGBl. 2009, I-395) und unterliegt seitdem ständigen Veränderungen und Ergänzungen (BGBl. 2010, I-66; eBAnz AT44 2010 V1; eBAnz AT134 2010 V1; eBAnz 2011 AT49 V1; eBAnz 2011 AT144 V1).

²³⁹ Z.B. BayStMELF/BayStMUG 2009; Sachsen-Anhalt 2009.

Im Einzelnen:

3.3.3.1. Erosionsschutz

Zum Schutz vor Bodenerosion verpflichten §§ 2 Abs. 1 S. 2 und 5 Abs. 2 DirektZahlVerpflG und § 2 DirektZahlVerpflV die Länder, ab dem 1. Juli 2010 landwirtschaftliche Flächen nach dem Grad der Wasser- oder Winderosionsgefährdung einzuteilen. Bei der Wassererosion sieht die Verordnung zwei Gefährdungsklassen (CCwasser1 und CCwasser2), während bei Winderosion nur zwischen einer Winderosionsgefährdung (CCwind) und keiner Gefährdung unterschieden wird. Diese Einstufungen orientieren sich nicht an den im Bodenschutzrecht als Vollzugshilfe eingesetzten Klassen der DIN 19706, welche schon früher Gefährdung annehmen. Die Länder haben entsprechende ausführende Rechtsverordnungen erlassen und flurstücksbezogene Erosionsgefährdungskataster angelegt.²⁴⁰

An die Einstufung knüpft § 2 Abs. 2-4 DirektZahlVerpflG unterschiedliche Bewirtschaftungsmaßnahmen bzw. -beschränkungen. Die Hauptvorsorgemaßnahme sind dabei zeitliche Pflugverbote, die bei der Vornahme anderer Maßnahmen (z.B. Bearbeitung quer zum Hang oder die Winderosion hemmende Gehölzstreifen) entfallen. Andere effektive Erosionsschutzmaßnahmen, wie die pfluglose, konservierende Bodenbearbeitung mit Mulchsaat, die Wiederanlage von Dauergrünland bei besonders gefährdeten Flächen (starke Hangneigung, Überschwemmungsgebiete, besondere Bodenverhältnisse etc.) oder die Neuanlage von Landschaftsstrukturen (z.B. Gehölz- und Baumreihen, Gräben, Terrassen), enthält die Verordnung nicht, obwohl z.B. die „Grundsätze und Handlungsempfehlungen zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung nach § 17 BBodSchG“ des BMELF²⁴¹ diese empfehlen. Nach § 2 Abs. 7 DirektZahlVerpflV können die Landesregierungen aber weitergehende Erosionsschutzmaßnahmen für bestimmte Gebiete aus kultur- oder witterungsbedingten Gründen festsetzen.

3.3.3.2. Erhalt der organischen Substanz

Die Regelung zum Erhalt der organischen Substanz in Böden ist in den letzten Jahren mehrmals umgestaltet worden, wobei insbesondere die subsidiäre Beratungspflicht wegfiel. Eine staatliche Einteilung in unterschiedliche Zustands- und Gefährdungsklassen wie bei der Bodenerosion und entsprechende Kataster sieht die Verordnung nicht vor. Stattdessen normiert § 3 Abs. 1 S. 1 DirektZahlVerpflV als generelle Bewirtschaftungsanforderung die Verpflichtung, die organische Substanz im Boden zu erhalten. Neben dem generellen Verbot, Stoppelfelder abzubrennen, können die Betriebe zwischen zwei alternativen Möglichkeiten wählen.

Erste Alternative: Sie können gemäß § 3 Abs. 1 S. 2-6 DirektZahlVerpflV durch Humusbilanzierungen nachweisen, dass sie die in Anlage 3 Nr. 1 und 2 festgelegten Grenzwerte einhalten. Hierbei stehen mit der rechnerischen jährlichen Humusbilanzierung und der mindestens alle sechs Jahre zu erhebenden Bodenuntersuchung zwei sehr verschiedene Nachweisverfahren zur Auswahl. Da die

²⁴⁰ Vgl. z.B. Erosionsschutzverordnung Rheinland-Pfalz, GVBl. 2011, 87; Bayrische Erosionsschutzverordnung, GVBl. 2010, 292.

²⁴¹ BMELV 1999, S. 18.

rechnerische Bilanzierung allein anhand der angebauten Kulturen und der verbliebenen bzw. zugeführten Mengen an organischer Substanz (z.B. Wirtschaftsdünger) erfolgt, ist sie nur ein Näherungswert. Genauere Ergebnisse liefern dagegen die Bodenuntersuchungen, bei denen auch indirekt die standörtlichen Boden- und Klimaverhältnisse mit einfließen. Eine Verpflichtung der Landwirte, das Gefährdungspotential zu ermitteln und bestimmte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, besteht allerdings nicht. Es bleibt ihnen überlassen, mit welchen Maßnahmen und Kulturen sie die Grenzwerte sicherstellen. Eine statistische Erfassung der Humusbilanzen könnte wichtige Erkenntnisse über Veränderungen und längerfristige Trends sowie die Wirkung der DirektZahlVerpflV liefern.

Zweite Alternative: Die Landwirte können gemäß § 3 Abs. 2-3 DirektZahlVerpflV auf eine Humusbilanzierung verzichten, wenn sie mindestens drei Kulturen auf jeweils mindestens 15 % der Betriebsflächen anbauen oder eine dreigliedrige Fruchtfolge einhalten. Allerdings ist hier die Schutzwirkung zweifelhaft. Wie Anlage 3 DirektZahlVerpflV zeigt, beeinflussen die Kulturen höchst unterschiedlich den Humusgehalt und können je nach Art positive oder negative Humusveränderungen bewirken.²⁴² Eine dreigliedrige Fruchtfolge aus allein humuszehrenden Hauptfruchtarten würde demzufolge die Humusbilanz ebenso verschlechtern wie kein Fruchtwechsel. Des Weiteren beeinflusst auch die Art und Weise der Bewirtschaftung den Humusgehalt von Böden. Entscheidend ist somit nicht der Kulturwechsel, sondern ein ausgeglichenes oder positives Verhältnis aus humuszehrenden und humusmehrenden Kulturen sowie die Zugabe oder der Verbleib organischer Materialien im Boden (z.B. Stroh, Gründüngung, Wirtschaftsdünger).²⁴³ Hierbei ist eine rechnerische Bilanzierung oder Beprobung unerlässlich, weshalb beide Möglichkeiten kumulativ statt alternativ sein sollten.

3.3.3.3. Schutz der Bodenstruktur

Trotz der Überschrift in § 3 DirektZahlVerpflV sieht die Verordnung keine expliziten Regeln zur Vermeidung von Bodenverdichtungen vor. Der Schutz der Bodenstruktur bleibt auf den Gehalt der organischen Substanz beschränkt. Europarechtlich ist dies nicht zu beanstanden, da Anhang III der Direktzahlungsverordnung hier keine verbindlichen Standards setzt. Im Hinblick auf den Bodenschutz ruft die gesetzgeberische Zurückhaltung jedoch Bedenken hervor, da für die Ökosystemfunktionen von Böden nicht nur der Erhalt der Bodenkörper und ihrer organischen Substanz, sondern auch die Bodenstruktur und der Verdichtungsgrad entscheidend sind (siehe oben 3.2). Kenntnisse über die Bodenstrukturen und ihre Veränderungen sind wichtige Voraussetzungen für einen dauerhaften Erhalt der Bodenfunktionen. Zur Ermittlung empfehlen sich Bodenuntersuchungen, da rechnerische Bestimmungen aufgrund der Vielzahl von Einflussfaktoren und Bodenarten wenig aussagekräftig sind. Wie bei der Erosion könnten je nach Boden- und Gefährdungstyp unter Einbeziehung von Belangen des Hochwasserschutzes und Wasserrückhalts bestimmte Schutzanforderungen normiert werden. Aufgrund der vielfältigen Einflussfaktoren erfordert dies eine kombinierte Vorsorgestrategie. Allgemeine Obergrenzen für z.B. Radlasten oder für den mineralischen

²⁴² Siehe auch den Vergleich verschiedener Fruchtfolgesysteme in West/Post SSSAJ 2002, 1930 (1941); Shrestha et al. CJS 2013, 137 ff.

²⁴³ Gerendás/Ditterit in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 243 (260 f.).

bzw. synthetischen Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz²⁴⁴ könnten der Vorsorge einen strikten Rahmen geben.

3.3.3.4. Sonstige Anforderungen

Neben den drei bodenbezogenen Cross Compliance-Anforderungen sehen Anhang III Direktzahlungsverordnung und folgend das DirektZahlVerpflG und die DirektZahlVerpflV Regelungen für den Schutz von Landschaftselementen (siehe 6.3.3), von Dauergrünland (siehe 3.3.5.3) und von Gewässern vor. Die Regelungen verweisen teilweise auf das bestehende Fachrecht, weshalb diesbezügliche Verstöße nunmehr auch Kürzungen bei den Direktzahlungen zur Folge haben können.

3.3.3.5. Fazit

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die in der DirektZahlVerpflV konkretisierten Cross Compliance-Anforderungen an den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ wie die gute fachliche Praxis Mindestanforderungen an die landwirtschaftliche Bewirtschaftung stellen, diese aber nur für Beihilfeempfänger verbindlich sind. Gegenüber den in § 17 Abs. 2 BBodSchG und § 5 Abs. 2 BNatSchG normierten Grundsätzen zur guten fachlichen Praxis verfolgt die DirektZahlVerpflV keinen ganzheitlichen Ansatz, sondern greift nur einzelne Umweltaspekte auf. Dafür sind der Grad der Konkretisierung und beim Erosionsschutz auch der Standortbezug höher als bei der guten fachlichen Praxis. Am bedeutsamsten für die Praxis dürften aber die verschiedenen Durchsetzungs- und Sanktionsinstrumente sein. Während die Grundsätze der guten fachlichen Praxis nicht oder nur eingeschränkt durch behördliche Anordnungen durchsetzbar sind und Verstöße keine Ordnungswidrigkeiten darstellen, kann die Nichteinhaltung der Anforderungen der DirektZahlVerpflV Beihilfekürzungen zur Folge haben (siehe auch 3.4.4).

3.3.4. Vorschriften zum Schutz von Grünland

Der rechtliche Schutz von Grünland²⁴⁵ und Dauergrünland²⁴⁶ wurde in den letzten Jahren erheblich verstärkt. Mittlerweile gibt es mehrere Vorschriften, die Grünland oder Dauergrünland vor der Umwandlung in Acker oder Wald schützen. Allerdings sind diese über verschiedene Bundes- und Landesgesetze verstreut.

3.3.4.1. BNatSchG

Seit längerem stellt die Umwandlung von Dauergrünland und teilweise auch von Grünland in Acker nach herrschender Meinung einen naturschutzrechtlichen Eingriff dar, der nicht unter die Regelvermutung der ordnungsgemäßen Bodennutzung in § 14 Abs. 2 BNatSchG fällt.²⁴⁷ Mit der subsidiären naturschutzrechtlichen Eingriffsgenehmigung

²⁴⁴ Diese verändern die Bodenfauna und damit auch die Bodenstruktur.

²⁴⁵ Grünland sind gemäß Art. 2 lit. d) EU-Durchführungsverordnung 1120/2009 (ABl. EU Nr. L 316 v. 2.12.2009, S. 1 ff.) Ackerflächen mit eingesätem oder natürlich vorkommendem Gras.

²⁴⁶ Dauergrünland sind gemäß Art. 2 lit. c) EU-Durchführungsverordnung 1120/2009 Flächen mit eingesätem oder natürlich vorkommendem Gras oder anderen Grünfütterpflanzen, welches mindestens fünf Jahre nicht Bestandteil der Fruchtfolge war.

²⁴⁷ VG Schleswig Beschl. v. 22.12.2006 – 1 B 34/06, NuR 2007, 433 ff.; OVG NRW Beschl. v. 10.2.1998 – 10 B 2439/97, www.juris.de, Rn. 16-22; VGH Kassel Beschl. v. 6.9.1991 – 3 TH 1077/91, NuR 1992, 86 f.; Fischer-Hüftle/Czybulka in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2011, § 14 Rn. 65; Gellermann in:

gemäß § 17 Abs. 3 BNatSchG besteht nunmehr seit 2010 auch eine entsprechende bundesweite Genehmigungspflicht für den Umbruch. Die Naturschutzbehörden müssen prüfen, ob die Umwandlung gemäß § 15 BNatSchG vermeidbar ist, und setzen im Fall einer Genehmigung die erforderlichen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen fest.

Unstrittig ist die Umwandlung von Grünland in Acker bei den in § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG aufgelisteten Flächen ein Eingriff (erosionsgefährdete Hänge, Überschwemmungsgebiete, Feuchtgebiete, Moore), da hier ein Umbruch ausdrücklich nicht der guten fachlichen Praxis entspricht und damit die Voraussetzungen der Regelvermutung nicht vorliegen. Damit ist insbesondere bei kohlenstoffreichen und verdichtungsgefährdeten Moor- und Auenböden sowie bei erosionsgefährdeten Flächen eine Eingriffsgenehmigung nötig. Nach überwiegender Ansicht beinhaltet § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG zugleich ein unmittelbares Verbot, da dieser Grundsatz gegenüber den anderen Grundsätzen eine stärkere gesetzliche Konkretisierung erfahren.²⁴⁸ Das Verbot könne daher schon nach § 3 Abs. 2 BNatSchG von den Behörden per Anordnung durchgesetzt werden, ohne dass es einer Eingriffsprüfung bedarf. Schwierigkeiten bereitet hier v.a. die genaue Bestimmung der jeweiligen Flächen, die, mit Ausnahme der wasserrechtlichen Überschwemmungsgebiete (siehe nachfolgend), gegenwärtig keine rechtliche Ausweisung erfahren. Eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung zur Ausweisung dieser Flächen in der Landschaftsplanung oder in den Flurkarten kann das Defizit beheben.

Bei den sonstigen Grünlandflächen kommt es nicht auf die gute fachliche Praxis, sondern v.a. auf den Begriff „landwirtschaftliche Bodennutzung“ in § 14 Abs. 2 BNatSchG an. Wie schon ausgeführt, fallen nach dem BVerwG Veränderungen der Form und Gestalt von Grundflächen, die eine landwirtschaftliche Nutzung erst ermöglichen bzw. diese effektiver gestalten sollen, sowie der Wechsel von einer landwirtschaftlichen Nutzungsart in eine andere nicht unter den Begriff Bodennutzungen.²⁴⁹ Nach herrschender Meinung verändert die Umwandlung von Dauergrünland in Acker oder Wald die Nutzungsart und ist keine Maßnahme der täglichen Bewirtschaftung, sondern – wie in § 8 Abs. 2 Nr. 10 SächsNatSchG ausdrücklich normiert – ein Eingriff.²⁵⁰ In der Verwaltungspraxis der Länder, wird aber oftmals kein Eingriff angenommen bzw. keine Eingriffsprüfung durchgeführt (siehe 3.4.1.3).²⁵¹

Insgesamt ist festzuhalten, dass nicht nur in den Fällen des § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG beim Umbruch von Dauergrünland ein Wechsel der Nutzungsart und ein zu

Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, BNatSchG, 2010, § 14 Rn. 20. Vgl. BVerwG Beschl. v. 4.6.2003 – 4 BN 27/03, www.juris.de, Rn. 9. A.A. OVG NRW Urteil v. 15.9.1999 – 7 A 1017/98, Rn. 59-60.

²⁴⁸ VG Stade, Urt. v. 8.10.2013 – 1 A 1676/12, Tz. 27, www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?doc.id=MWRE130002871&st=null&showdoccase=1¶mfromHL=true#focuspoint; Agena NuR 2012, 297 (305 f.); Fischer-Hüftle in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2010, § 14 Rn. 16; Vagedes in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2011, § 5 Rn. 15..

²⁴⁹ Siehe Fn. 219 f.

²⁵⁰ Einen Eingriff nehmen an OVG NRW Beschl. v. 10.2.1998 – 10 B 2439/97, www.juris.de, Rn. 16-22; VGH Kassel Beschl. v. 6.9.1991 – 3 TH 1077/91, NuR 1992, 86 f.; VG Schleswig Beschl. v. 22.12.2006 – 1 B 34/06, NuR 2007, 433 ff.; Fischer-Hüftle/Czybulka in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2010, § 14 Rn. 65; Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 BNatSchG Rn. 20; Baumgarten 2008, S. 390. A.A. OVG NRW, Urteil v. 15.9.1999 – 7 A 1017/98, Rn. 59-60.

²⁵¹ Siehe JURIS-Rechtsprechungsauswertung in 2.1.4.4. Siehe auch die Evaluierung von Grünlandveränderung in Osterburg et al. 2009b, S. 42. Des Weiteren wird z.B. bei amtlichen Dokumenten zum Dauergrünlandschutz die Eingriffsregelung nicht erwähnt (z.B. LABO 2010b, S. 9 f.; Dauergrünlanderhaltungsverordnung NRW (GV. NRW 2011, S. 160)).

vermeidender bzw. zumindest auszugleichender Eingriff vorliegt, für den gemäß § 17 Abs. 3 BNatSchG eine Eingriffsgenehmigung erforderlich ist.

3.3.4.2. WHG

Seit der Neufassung des WHG im Jahr 2010 unterliegen alle Grünlandflächen, die sich im 5 m breiten Gewässerrandstreifen befinden, einem Umbruchverbot mit Befreiungsmöglichkeit (§ 38 Abs. 4 Nr. 1 und Abs. 5 WHG). In einigen Bundesländern beträgt der Gewässerrandstreifen teilweise 10 m.²⁵² Einige Bundesländer haben darüber hinaus eine ackerbauliche Nutzung innerhalb des Gewässerrandstreifens generell untersagt, weshalb hier bestehendes Ackerland in Grünland umzuwandeln ist, oder ihre Behörden hierzu ermächtigt.²⁵³ § 38 WHG und die landesrechtlichen Pflichten gelten allerdings nicht für die gemäß § 2 Abs. 2 WHG vom Anwendungsbereich des WHG in den meisten Ländern ausgenommenen Be- und Entwässerungsgräben (siehe 4.3.1.2).

Ebenfalls einem Umbruchverbot mit Erlaubnisvorbehalt unterworfen sind alle Grünlandflächen in ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 1 Nr. 8 und Abs. 4 WHG). Die Überschwemmungsgebiete sind gemäß § 76 Abs. 2 WHG von den Ländern bis zum 22.12.2013 als rechtsverbindliche Pläne festzusetzen. Es spricht viel dafür, dass auch die Überschwemmungsgebiete in § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG damit näher bestimmt werden.

Wie bei § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG umfasst der Schutz nach § 78 WHG jegliches Grünland, auch wenn es jünger als fünf Jahre ist. Die Vorschriften dienen dem Schutz der Gewässer und innerhalb dieser Randstreifen auch der Böden, da der beim Grünland vorhandene dichte und ganzjährige Bewuchs verhindert, dass Wasser bei Starkregen- oder Hochwasserereignissen Boden abschwemmt und in die Gewässer einträgt (Wassererosion). Des Weiteren vermindert der Grasbewuchs bei Gewässerrandstreifen den Eintrag von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Gewässer, sofern dieser Bereich nicht mit behandelt wird (siehe 5.3.5).

3.3.4.3. Direktzahlungsrecht

Des Weiteren existiert seit Dezember 2010 mit § 4a DirektZahlVerpflG eine weitere bundesweite Regelung zum Schutz von Dauergrünland. Eigenständige Schutzanforderungen werden jedoch nicht formuliert. Die Regelung verweist lediglich auf die Schutzregelungen für Grünlandflächen in Überschwemmungsgebieten, für Naturschutzgebiete und auf den bundes- und landesrechtlichen Schutz gesetzlich geschützter Biotop. Verstöße gegen die dort normierten Anforderungen unterwirft die Regelung den Sanktionsmechanismen des Direktzahlungsrechts. Allerdings gilt dies nur für Dauergrünland. Der naheliegende Verweis auf § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG erfolgte jedoch nicht. Ebenfalls wird kein Bezug auf die landesrechtlichen Vorschriften zur Umsetzung von § 5 Abs. 3 DirektZahlVerpflG genommen.

Damit hat die Umwandlung von Dauergrünland außerhalb der in § 4a DirektZahlVerpflG genannten Gebiete trotz der negativen Folgen hinsichtlich Erosionsgefährdung,

²⁵² § 68b Abs. 2 BadWttbgWG; § 21 BremWG; § 23 Abs. 1 HessWG; § 50 Abs. 2 SächsWG; § 50 Abs. 1 SachsAnhWG; § 78 Abs. 2 ThürWG.

²⁵³ § 40a BlnWG; § 56 Abs. 3 SaarlWG; § 29 Abs. 3 Nr. 3 Entwurf BadWttbgWG. Behördliche Anordnungsbefugnisse gemäß § 58 Abs. 2 NdsWG; § 50 Abs. 4 Nr. 1 SachsAnhWG.

Humusgehalt, Treibhausgasemission und Biodiversität keine Kürzung der Direktzahlungen zur Folge. Hier kommt es weiterhin entscheidend auf die sonstigen Grünlandschutzregelungen und insbesondere auf die Eingriffsregelung mit ihren Vermeidungs- und Kompensationspflichten an. Letzteres ist aber in Anbetracht verkleinerter Naturschutzverwaltungen, der fehlenden Anzeigepflicht bei landwirtschaftlichen Umbruchmaßnahmen und der restriktiven Anwendung von § 17 Abs. 3 BNatSchG²⁵⁴ im Bereich der Landwirtschaft defizitär.

3.3.4.4. Landesrechtliche Dauergrünland-Erhaltungsvorschriften

Art. 6 Abs. 2 Direktzahlungsverordnung 73/2009, Art. 3 Abs. 2 Durchführungsverordnung 1122/2009²⁵⁵ und umsetzend §§ 3, 5 Abs. 3 DirektZahlVerpflG verpflichten die Länder Dauergrünland zu schützen. Ziel ist es, den Anteil des Dauergrünlands an der landwirtschaftlichen Gesamtfläche bei mindestens 90 Prozent des Referenzjahrs 2003 zu halten. Als Schutzzweck hebt der Erwägungsgrund 7 der Direktzahlungsverordnung allgemein die positiven Umweltauswirkungen von Dauergrünland hervor. Hierzu gehören neben dem Erosionsschutz v.a. ein besserer Zustand der Böden hinsichtlich Humusgehalt, Bodenstruktur und Bodenbiozönose sowie die oftmals höhere Artenvielfalt, die jedoch erst bei einem längeren Bestand der Grasbedeckung eintritt. Deutschland hat auf nationaler Ebene einen gestuften Aktionsplan in § 5 Abs. 3 DirektZahlVerpflG festgelegt, der schon im Vorfeld der 10 Prozent Grenze vorsorgend ansetzt. Sinkt danach der Anteil in einem Land um mehr als 5 Prozent gegenüber 2003, kann das Land gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 1 DirektZahlVerpflG den Umbruch von Dauergrünland verbieten oder beschränken. Etliche Bundesländer sind der Ermächtigung gefolgt und haben den Umbruch von Dauergrünland für den Fall, dass die 5 Prozent Grenze überschritten ist, unter einen Genehmigungsvorbehalt bzw. unter ein gesetzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt gestellt.²⁵⁶ Die Grenze wurde seit 2009 in mehreren Bundesländern erreicht oder überschritten.²⁵⁷ Des Weiteren haben einige Länder auch eine nachträgliche Pflicht zur Wiedereinsaat von genehmigten Umbruchflächen normiert, wenn der Dauergrünlandanteil um mehr als 10 Prozent zurückgegangen ist.²⁵⁸

Trotz des subventionsrechtlichen Hintergrunds sind die Verbote bzw. Genehmigungsvorbehalte sowie die Wiedereinsaatpflichten ordnungsrechtliche Regelungen. Allerdings gelten die Vorschriften nur für Bezieher von Direktzahlungen und nur während der Bezugszeiten und entfallen gänzlich, wenn in einem Land die 5-Prozent-Grenze unterschritten ist. Ebenfalls problematisch ist, dass die Erhaltungsverordnungen teilweise den Umbruch im Fall einer kompensierenden Neueinsaat auf der gleichen oder anderen Flächen vom Verbot oder von der

²⁵⁴ Vgl. z.B. LABO 2010b, S. 9 f.

²⁵⁵ ABl. EG L Nr. 316 v. 2.12.2009, S. 65 ff.

²⁵⁶ § 7 Thüringer Verordnung zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik v. 1.1.2005, ThürGVBl. 2005, S. 414; § 10 Bayrische Verordnung zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (BayGAPV) v. 2.6.2005, BayGVBl. 2005, S. 184; § 5 Abs. 1 und 2 Verordnung zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik Hamburg v. 14.11.2006, HmbGVBl. (2006), S. 539; § 2 Abs. 1 und 2 Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland Schleswig-Holstein v. 13.5.2008, GVOBl. 2008, S. 233; § 2 Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland Niedersachsen vom 6.10.2009, Nds. GVBl. Nr.21/2009, S. 362; §§ 3, 4 Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland Sachsen-Anhalt vom 5.11.2009, GVBl. LSA 2009, S. 555; §§ 1 f. Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland v. 12.1.2011, GV. NRW 2011, S. 160.

²⁵⁷ Vgl. BfN 2012, S. 64; Nitsch/Osterburg/Roggendorf 2009; Institut für Agrarökologie und Biodiversität 2009.

²⁵⁸ Art. 10 Abs. 2 BayGAPV; § 3 NdsDauerGrLErhaltV.

Genehmigungspflicht freistellen,²⁵⁹ da selbst im Fall des Pflegeumbruchs ein erheblicher Teil der entstandenen Artenvielfalt und Bodenstrukturen zerstört werden.²⁶⁰ Insbesondere bei einer Neueinsaat auf anderen Flächen erbringen diese erst nach mehreren Jahren in demselben Umfang positive Umweltwirkungen wie die umgebrochene Fläche.

Mecklenburg-Vorpommern hat mit seinem Dauergrünlanderhaltungsgesetz einen vom Direktzahlungsrecht losgelösten Dauergrünlandschutz geschaffen.²⁶¹ Danach ist unabhängig von einem 5-Prozent-Rückgang jeder Umbruch verboten.²⁶² Ausnahmen können für Flächen, die keine Flächen im Sinne von § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG sind, genehmigt werden, wenn unverzüglich woanders Dauergrünland auf vormaligem Ackerland angelegt wird.²⁶³ Von der Kompensationspflicht sind Umwandlungen in Energieholzplantagen befreit.²⁶⁴

3.3.4.5. Bioenergie-Nachhaltigkeitsanforderungen

Die Nachhaltigkeitsanforderungen für flüssige Biomasse schützen, wie in 3.3.4 erwähnt, Grünland mit großer biologischer Vielfalt (Art. 17 Abs. 3 lit. c) Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28²⁶⁵; Art. 7b Abs. 3 lit. c) Biokraftstoff-Richtlinie 2009/30²⁶⁶; § 4 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 5 Biokraft-NachV; § 4 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 5 BioStrom-NachV). Hierzu gehören sowohl natürliches Grünland mit intakter Artenzusammensetzung und intakten ökologischen Merkmalen als auch künstlich geschaffenes Grünland, welches nicht degradiert ist und eine hohe Artenvielfalt aufweist. Allerdings beinhalten die Anforderungen kein Verbot eines Umbruchs zu Ackerland, vielmehr erhalten Bioenergiepflanzen, die auf diesen Flächen angebaut werden, gemäß § 3 Abs. 1 BioStrom-NachV keine Stromvergütung nach § 8 Erneuerbare-Energien-Gesetz bzw. bei Kraftstoffen gemäß § 1 Nr. 2 Biokraft-NachV keine steuerliche Vergünstigung nach § 50 Energiesteuergesetz.

3.3.4.6. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vielfältigen und über verschiedene Gesetze und Anwendungsbereiche verstreuten Regelungen zum Schutz von Grünland eine Rechtszersplitterung darstellen, die sowohl rechtssystematisch und verwaltungstechnisch als auch im Hinblick auf die adressierten Landwirte unbefriedigend ist. Aufgrund der großen ökologischen Bedeutung von Dauergrünland, ist es empfehlenswert, den Umbruch zusammenfassend unter ein generelles ordnungsrechtliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zu stellen.²⁶⁷ Sachlich kämen dafür v.a. das BNatSchG oder das BBodSchG in Betracht. Die Möglichkeit der Kompensation durch Neueinsaat sollte dabei nur als seltene Ausnahme und mit einer mindestens dreifach größeren Fläche zugelassen werden, da umgebrochene und neu eingesäte Flächen lange Zeiträume benötigen, bis sie

²⁵⁹ Z.B. §§ 4 Abs. 2, 5 Abs. 1 DGLVO LSA; § 2 Abs. 2 DGLVO SH; § 3 Abs. 1 und 2 DGLVO NRW.

²⁶⁰ Nitsch/Osterburg/Roggendorf 2009, S. 18 f.

²⁶¹ § 2 Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland Mecklenburg-Vorpommern v. 10.12.2012, GVOBl. M-V 2012, S. 544

²⁶² § 2 Dauergrünlanderhaltungsgesetz MecklVorp.

²⁶³ § 3 Abs. 1 Dauergrünlanderhaltungsgesetz MecklVorp.

²⁶⁴ § 3 Abs. 2 Dauergrünlanderhaltungsgesetz MecklVorp.

²⁶⁵ Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EG Nr. L 140 v. 5.6.2009, S. 16 ff.

²⁶⁶ Richtlinie 2009/30/EG für Biokraftstoffe, ABl. EG Nr. L 140 v. 5.6.2009, S. 88 ff.

²⁶⁷ Ähnlich Rehbindner NuR 2011, 241 (245).

die gleichen Boden- und Ökosystemfunktionen wie eine über Jahrzehnte oder Jahrhunderte gewachsene Dauergrünlandfläche besitzen.

3.3.5. Recht des ökologischen Landbaus

Der ökologische Landbau hat seit 1991 eine eigene unmittelbar verbindliche europäische Regelung erfahren, weshalb es keine nationalen Vorschriften zur ökologischen Landwirtschaft gibt. Aktuell gelten die Ökolandbauverordnung 834/2007 sowie die Durchführungsverordnung 889/2008.²⁶⁸ Dem Schutz von Böden und dem Erhalt der Bodenfruchtbarkeit kommt beim Ökolandbau eine besondere Bedeutung zu, da gemäß Art. 4 lit. b) und c), 12 lit. d) und e) Ökolandbauverordnung synthetische Düngemittel sowie mineralischer Stickstoffdünger verboten und mineralische Phosphordüngemittel nur eingeschränkt zulässig sind (ausführlich 5.3.4). Die Bedeutung der natürlichen Bodenfunktionen drückt sich sowohl in den Zielen und spezifischen Grundsätzen der Ökolandbauverordnung (Art. 3, 5 Ökolandbauverordnung) als auch in den Anforderungen an die pflanzliche und tierische Erzeugung aus. Gemäß Art. 12 Abs. 1 lit. a) und b) Ökolandbauverordnung müssen Bodenbearbeitungs- und Anbauverfahren angewendet werden, die die organische Bodensubstanz erhalten oder vermehren, die Bodenstabilität und die biologische Vielfalt im Boden verbessern und Bodenverdichtung und Bodenerosion verhindern. Diese allgemeinen Vorgaben werden im Einzelnen konkretisiert. So sind die Fruchtbarkeit und die biologische Aktivität des Bodens durch mehrjährige Fruchtfolgen einschließlich Leguminosen und andere Gründüngungspflanzen sowie durch den Einsatz von aus ökologischer Produktion stammenden Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft oder organischen Substanzen, die vorzugsweise kompostiert sind, zu erhalten und zu steigern. Des Weiteren muss der Tierbesatz nach Art. 14 Abs. 1 lit. b) Nr. iv) Ökolandbauverordnung so niedrig sein, dass Überweidung, Zertrampeln des Bodens, Erosion und Wirtschaftsdüngereintrag möglichst gering bleiben. Art. 15 Durchführungsverordnung konkretisiert dies dahingehend, dass durch die Beweidung nicht mehr als 170 kg Stickstoff im Jahr pro Hektar aufgebracht und die in Anhang IV normierten Besatzdichten je Hektar (bei ausgewachsenen Rindern z.B. 2 Tiere/ha) nicht überschritten werden dürfen.

3.3.6. Räumliches Gesamtplanungs- und Fachplanungsrecht mit Bodenbezug

Zur räumlichen Gesamtplanung gehören die Raumordnungsplanung der Länder gemäß § 8 ROG und die Bauleitplanung der Gemeinden nach § 1 BauGB. Daneben gibt es ein ausdifferenziertes Fachplanungsrecht mit infrastrukturellen Planungen (z.B. Bundesfernstraßenplanung nach BFernStrAusbG) sowie umweltmedienbezogenen Planungen (z.B. wasserrechtliche Bewirtschaftungspläne, Luftreinhaltepläne), die naturschutzrechtliche Landschaftsplanung als übergreifende Umweltplanung, die Flurbereinigungsplanung (siehe 4.3.3 und 6.3.1.6) sowie die integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK) für den ländlichen Raum. Eine eigenständige Bodenschutzplanung nach dem BBodSchG existiert wie unter 3.3.1 aufgezeigt nicht, könnte aber im Falle einer Verabschiedung der europäischen Bodenrahmenrichtlinie notwendig werden. Für den Schutz landwirtschaftlich genutzter Böden sind die

²⁶⁸ Ausführlich zu den europarechtlichen Anforderungen an den Ökolandbau Rathke/Kopp/Betz 2010, Rn. 478 ff.; Grimm 2004, S. 217 ff.

bodenverbrauchenden Infrastrukturplanungen zwar relevant, allerdings nur bezüglich der Umnutzung zu Verkehrs- oder Siedlungsflächen, nicht aber hinsichtlich der Art und Weise der landwirtschaftlichen Nutzung. Ob sich Letztere mittels der räumlichen Gesamtplanungen, der Landschaftsplanung sowie der ILEK steuern lässt, soll im Folgenden untersucht werden.

3.3.6.1. Raumordnungsplanung

Die Raumplanung der Länder dient gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG dazu, „im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen [...] ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben.“ Sie ist somit nicht einem gesellschaftlichen Ziel, sondern allen Allgemeinwohlzielen verpflichtet. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG ist der Raum auch „in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen.“ Da die genannten Ziele oftmals in Konflikt zueinander stehen, sind die Länder bei der Aufstellung der Raumordnungspläne zu einer planerischen Abwägung der unterschiedlichen Ziele, Interessen und Belange verpflichtet (§ 7 Abs. 2 ROG).²⁶⁹

Zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums können die Länder instrumentell in den Raumordnungsplänen für einen bestimmten Planungsraum und einen i.d.R. mittelfristigen Zeitraum Ziele und Grundsätze, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, treffen (§ 7 Abs. 1 ROG).

Die Ziele sind Festsetzungen, die öffentliche Stellen bei ihren Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen bzw. im Fall von planfeststellungspflichtigen Vorhaben auch von Personen des Privatrechts binden (§§ 3 Abs. 1 Nr. 2, 4 Abs. 1 ROG). Aufgrund ihrer Rechtsverbindlichkeit müssen die Träger der Raumordnungsplanung die Ziele abschließend und umfassend mit anderen Belangen abwägen.²⁷⁰ Nur zu berücksichtigen sind die Ziele bei nicht planfeststellungspflichtigen Genehmigungen privater Vorhaben, sofern das Fachrecht in sogenannten Raumordnungsklauseln nichts anderes bestimmt (§ 4 Abs. 2 ROG). Eine der wichtigsten Raumordnungsklauseln findet sich in § 35 Abs. 3 S. 2 ROG, wonach raumbedeutsame Vorhaben im Außenbereich nicht den Ziele im betreffenden Raumordnungsplan widersprechen dürfen. Raumordnungspläne können diese Vorhaben des Weiteren gegenüber anderen öffentlichen Belangen durchsetzen bzw. ihnen bestimmte Standorte zuweisen (§ 35 Abs. 3 S. 2 und 3 ROG).

Insgesamt nur zu berücksichtigen sind die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (§§ 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4, 4 Abs. 1 und 2 ROG). Mit dem Instrument der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete (§ 8 Abs. 7 ROG) dürfen die Länder raumbedeutsame Funktionen von Flächen oder raumbedeutsame Nutzungen vorrangig schützen oder gestatten bzw. ihnen ein besonderes Gewicht in der Abwägung beimessen. Der Festsetzung kommt Zielcharakter zu.

²⁶⁹ Z.B. das Ziel die Zerschneidung von landschaftlichen Räumen zu vermeiden mit dem Ziel der schnellen, guten und sicheren Erreichbarkeit der Teilräume für Personen und Güter (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 ROG).

²⁷⁰ Definition in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG. Köck DVBl 2012a, 3 (6 f.); Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 3 Rn. 44.

Die Länder dürfen in Raumordnungsplänen nur Ziele und Grundsätze aufnehmen, die den gesetzlichen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG entsprechen und einen Bezug zur überörtlichen Raumstruktur haben sowie raumbedeutsam sind.²⁷¹ Die gesetzlichen Grundsätze in § 2 Abs. 2 ROG sind aber so umfassend formuliert, dass danach fast alle öffentlichen Belange Gegenstand der Raumordnung sind. Auch der Schutz von Ökosystemen und der biologischen Vielfalt sowie der Erhalt und die Entwicklung der Kulturlandschaften sind Aufgaben der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 und 6 ROG). Gesetzgeber und Rechtsprechung haben der Raumordnungsplanung bisher kaum inhaltliche Grenzen gesetzt. Vielmehr gilt nach §§ 1 Abs. 1, 7 Abs. 2 ROG, dass die Raumordnungspläne den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne entwickeln, ordnen und sichern und insbesondere Festlegungen zu den Nutzungen und Funktionen des Raums treffen sollen. Der Aufgabe der räumlichen Verortung dienen gerade die vier Festsetzungskategorien in § 8 Abs. 7 ROG (Vorrang-, Vorbehalts-, Eignungsgebiet sowie Vorranggebiet mit Wirkung eines Eignungsgebiets). Dieser Festsetzungskanon ist zwar nicht abschließend,²⁷² jedoch eine der wenigen Konkretisierungen im ROG hinsichtlich der Art von Zielfestsetzungen.

„Raumbedeutsam“ sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG Planungen und Maßnahmen, durch welche Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird. Zur Raumstruktur gehören nach § 8 Abs. 5 ROG ausdrücklich die regionale, d.h. überörtliche Siedlungsstruktur, die Freiraumstruktur und die Infrastruktur. Der Schutz von ökologischen Funktionen des Raums ist dabei Teil der Freiraumstruktur, die u.a. den Freiraumschutz und die Sanierung von Raumfunktionen beinhaltet (§ 8 Abs. 5 Nr. 2 ROG), und erfüllt den Sicherungszweck der Raumordnung.²⁷³ Der Träger der Raumordnungsplanung darf nach überwiegender Meinung nicht zu einem zweiten Gesetzgeber mutieren, sondern die Raumplanung muss die öffentlich-rechtliche Kompetenz- und Aufgabenverteilung wahren.²⁷⁴ Einschränkungen der Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung ergeben sich nicht nur aus den Fachgesetzen und Fachplanungen, sondern insbesondere aus der gemeindlichen Selbstverwaltungshoheit.²⁷⁵ Die Raumordnung darf nicht die gemeindliche Bauleitplanung ersetzen und damit die gemeindliche Selbstverwaltungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG) unverhältnismäßig beschränken. In Abgrenzung beider Gesamtplanungen müssen raumplanerische Festsetzungen, welche sich nur auf Flächen einer Gemeinde beziehen, zumindest raumbedeutsame Auswirkungen über das Gebiet der Gemeinde hinaus regeln.²⁷⁶ Dem entsprechen die größerskaligen Maßstäbe der Raumordnungspläne. Allerdings gehen von landwirtschaftlichen Flächen durchaus Umweltauswirkungen aus, die über das jeweilige Gemeindegebiet hinausreichen, wie z.B. stoffliche Einträge in Gewässer und luftgetragene Emissionen sowie Einwirkungen auf die biologische Vielfalt. Grundlegende Festsetzungen von Zielen oder Grundsätzen zur

²⁷¹ Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 8 Rn. 64; Dallhammer in: Cholewa et al., ROG, 2011, § 7 ROG a.F. Rn. 64 f., 68.

²⁷² Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 8 Rn. 71.

²⁷³ Vgl. Dallhammer in: Cholewa et al., ROG, 2011, § 7 ROG a.F. Rn. 95 ff.; Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 50.

²⁷⁴ So Deutsch NVwZ 2010, 1520 (1522); Schink UPR 2011, 91 (97 ff.).

²⁷⁵ Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 67 f.

²⁷⁶ Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 67 f.

landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsweise in einem größeren Gebiet (z.B. Einzugsgebiet eines Gewässers oder Grundwasserkörpers, Landschaftsraum) sind daher möglich. Hierfür sind auch die Gebietskategorien des § 8 Abs. 7 Nr. 1 und 2 ROG verwendbar. Ob darüber hinaus die Raumplanung auch quantitative und qualitative Vorgaben für räumliche Nutzungen machen kann, wie z.B. Immissions- oder Emissionsobergrenzen für Fluglärm oder Treibhausgase, und die genaue Art und Weise der Nutzung regeln darf, ist fraglich und wird in der Literatur überwiegend abgelehnt (siehe Kapitel 10.2.1).²⁷⁷

Für die Landwirtschaft folgt hieraus, dass beim planfeststellungspflichtigen Ausbau eines Gewässers zugunsten der Land- und Forstwirtschaft (§ 67 WHG) oder dem planfeststellungspflichtigen Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan im Flurbereinigungsverfahren (§ 41 FlurbG) die Ziele der Raumplanung zu beachten und die Grundsätze zu berücksichtigen sind (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG). Bei genehmigungspflichtigen Anlagen und Vorhaben (z.B. Tierhaltungs- und Biogasanlagen) sind die Ziele und Grundsätze aber in der behördlichen Ermessensentscheidung nur zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 3 ROG). Soweit sie im Außenbereich errichtet werden, sind Standortentscheidungen in Raumordnungsplänen aufgrund § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB hingegen verbindlich.

Hinsichtlich der weitgehend zulassungsfreien Bodenbewirtschaftung entfallen jedoch sowohl die Verbindlichkeit nach § 4 Abs. 1 ROG oder § 35 Abs. 3 BauGB als auch das Berücksichtigungsgebot nach § 4 Abs. 2 ROG. Raumordnungsplänen kommt hier keine direkte Steuerungswirkung zu. In Raumordnungsplänen lassen sich durchaus die Nutzungen von Flächen kennzeichnen (z.B. landwirtschaftliche Fläche, Wald, Siedlungs- und Verkehrsfläche) und auch mittels der Zielkategorien Vorbehalts-, Vorrang- oder Eignungsgebiet privilegieren oder auf bestimmte Gebiete einschränken.²⁷⁸ Die Landwirtschaft könnte somit privilegiert, aber auch gegenüber anderen Nutzungen zurückgestellt werden. Der Raumordnungsträger darf auch Ziele und Gebiete für bestimmte zu sichernde oder wiederherzustellende ökologische Funktionen als Freiraumstrukturen festsetzen (§ 8 Abs. 5 Nr. 2 ROG). Den Schutz landwirtschaftlicher Flächen vor den Umweltauswirkungen der Landwirtschaft verbessert dies aber nur, wenn dadurch Art und Maß der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung gelenkt werden können. Entsprechende Festsetzungen sind jedoch nur sehr eingeschränkt möglich, denn eine Steuerungsmöglichkeit der Raumplanung erfordert, dass die landwirtschaftliche Bodennutzung einer Zulassungsentscheidung bedarf. Dies ist gegenwärtig lediglich beim Umbruch von Dauergrünland in Acker der Fall, wenn eine Eingriffsgenehmigung oder landesrechtliche Ausnahmegenehmigung erforderlich ist (siehe Kapitel 3.3.5). Allerdings sind die raumplanerischen Festsetzungen mangels einer Raumordnungsklausel im BNatSchG oder in den Dauergrünlanderhaltungsverordnungen der Länder auch hier nicht verbindlich, sondern lediglich von den entscheidenden Behörden zu berücksichtigen.

Insgesamt können Raumordnungspläne landwirtschaftliche Böden v.a. vor der Umwandlung in andere Nutzungen, insbesondere Siedlungs- und Verkehrsnutzung, und

²⁷⁷ Deutsch NVwZ 2010, 1520 (1522 f.); Schink UPR 2011, 91 (98 f.).

²⁷⁸ Den Vorrang- und Eignungsgebieten kommt eine Zielwirkung i.S.v. § 4 ROG zu, während Vorbehaltsgebiete einer weiteren Abwägung zugänglich sind (Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 8 Rn. 69 ff.).

allenfalls eingeschränkt vor landwirtschaftlichen Nutzungsänderungen und nicht nachhaltiger Bewirtschaftung schützen.

3.3.6.2. Bauleitplanung

Die Bauleitplanung wird als raumplanerische Gesamtplanung für das Gemeindegebiet bezeichnet.²⁷⁹ Sie hat allerdings gegenüber der Raumordnung eine engere Zweckrichtung. Nach § 1 Abs. 3 BauGB soll sie die städtebauliche Entwicklung und Ordnung regeln. Ein Bauleitplan zur Steuerung von nichtbaulichen Bodennutzungen ist daher ohne Bezug zur städtebaulichen Entwicklung nicht zulässig.²⁸⁰ Bauplanerische Darstellungen und Festsetzungen in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen sind diesem Erfordernis unterworfen, wie §§ 5 Abs. 1 und 9 Abs. 1 BauGB hervorheben. Die Möglichkeit Flächen der Land- und Forstwirtschaft, Flächen zum Schutz von Böden, Gewässern, Natur und Landschaft sowie Ausgleichsflächen festzusetzen, bezweckt im Kern den Schutz dieser Flächen vor baulichen Nutzungen und nur mittelbar auch die Steuerung der nichtbaulichen Nutzung (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 5, 6, 7, 9, 10, Abs. 2a und § 9 Abs. 1 Nr. 16, 18, 20, 24, Abs. 1a BauGB).

Noch deutlicher ist die Bezugnahme auf bauliche Nutzungen bei der Möglichkeit, die Art und das Maß einer Nutzung festzusetzen. Sowohl § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB für Flächennutzungspläne als auch § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB für Bebauungspläne gestatten Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung. Eine vergleichbare Ermächtigung fehlt für die landwirtschaftliche Bodennutzung. Zwar sind beim Flächennutzungsplan die Darstellungsmöglichkeiten nicht abschließend definiert (§ 5 Abs. 2 Satz 1 BauGB „insbesondere“) und es können daher weitergehende Festsetzungen getroffen werden. Allerdings ist der Flächennutzungsplan nur ein vorbereitender Bauleitplan, weshalb seinen Festsetzungen keine Außenverbindlichkeit zukommt (vgl. § 5 Abs. 1 BauGB). Andere öffentliche Planungsträger haben aber die Festsetzungen zu berücksichtigen. Des Weiteren ist der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan heraus zu entwickeln, was eine Selbstbindung der Gemeinde an die dortigen Festsetzungen bedeutet (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB).

Demgegenüber ist der Bebauungsplan ein außenverbindlicher Bauleitplan für i.d.R. Teilbereiche des Gemeindegebiets (§§ 8 Abs. 1, 9 Abs. 7 BauGB). Da die Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 BauGB erschöpfend aufgelistet sind, kann die Gemeinde in Bebauungsplänen nicht zum Schutz von Umwelt und Natur die Art und das Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzung regeln.²⁸¹ Landschaftsgestalterische Festsetzungen sieht lediglich § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB mit der Anpflanzung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie ihrer Pflege vor, wobei allerdings landwirtschaftlich genutzte Flächen ausdrücklich ausgenommen sind.

Insgesamt ist mit der Bauleitplanung eine Steuerung von Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzung nicht möglich.

²⁷⁹ Köck 2012b, § 37 Rn. 39, 78.

²⁸⁰ Vgl. BVerfG Rechtsgutachten v. 16.6.1954, BVerfGE 3, 407 (423 ff.) zum Begriff „städtebauliche Entwicklung“; Battis/Krautzberger/Löhr (2007), § 1 Rn. 12; Schrödter (2006), § 1 Rn. 6 f.

²⁸¹ Dementsprechend differenziert die konkretisierende Baunutzungsverordnung lediglich zwischen bestimmten städtebaulichen Nutzungsarten, wie reinen, allgemeinen und besonderen Wohngebieten, Mischgebieten, Gewerbegebieten, Industriegebieten etc.

3.3.6.3. Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung ist die Fachplanung des Naturschutzrechts. Das Naturschutzrecht bezweckt sowohl den Schutz der biologischen Vielfalt als auch den Schutz des Naturhaushaltes und der Landschaft, einschließlich der Erholungsfunktion (§ 1 Abs. 1 BNatSchG). Dementsprechend beschränken sich die Aufgaben der Landschaftsplanung nicht nur auf den Arten- und Biotopschutz, sondern sind gemäß §§ 1 Abs. 3, 9 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und die damit verbundenen Funktionen und Leistungen der Umweltmedien Boden, Gewässer und Luft wichtige Planungsgegenstände. Die Bedeutung als medienübergreifende Umweltplanung ist in den letzten Jahren deutlich gewachsen.²⁸²

Instrumentell sind gemäß § 9 Abs. 1 BNatSchG mit der dreigliedrigen Landschaftsplanung auf Ebene der Länder (Landschaftsprogramme), einzelner Regionen in den Ländern (Landschaftsrahmenpläne) und in den Gemeinden (Landschaftspläne) die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren, der gegenwärtige und zukünftige Zustand der relevanten Naturgüter zu ermitteln und danach Erfordernisse und Maßnahmen für den jeweiligen Planungsraum herzuleiten, darzustellen und zu begründen. Böden sind als Teil des Naturhaushaltes von dieser Aufgabe umfasst (§§ 1 Abs. 3 Nr. 2, 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. e) BNatSchG).

Für die Steuerung der landwirtschaftlichen Bodennutzung sind vor allem die örtlichen Landschaftspläne bedeutsam, da sie – anders als überörtliche Landschaftsprogramme und -rahmenpläne – aufgrund ihres kleineren Maßstabes standortbezogene Festlegungen erlauben. So lassen sich in Landschaftsplänen schlaggenau Bodenschutzrisiken darstellen und auch entsprechende Risikokartierungen aufnehmen.²⁸³ Daher könnte auch die nach § 2 Abs. 1 DirektZahlVerpflV erforderliche Ausweisung von Gebieten mit erhöhter Wasser- und Winderosionsgefährdung integriert werden. Die Landschaftsplanung eröffnet aber den örtlichen Planungsträgern auch die Möglichkeit, standortspezifische Anforderungen zum Bodenschutz, insbesondere auch für landwirtschaftliche Flächen, zu formulieren und die Grundsätze der guten fachlichen Praxis standortbezogen zu konkretisieren.²⁸⁴ Festlegungen könnten z.B. sein: erhaltungsbedürftiges Dauergrünland, Grad der Bodenbedeckung, konservierende Bodenbearbeitung, Mulchsaat oder ökologischer Landbau für bestimmte sensible Flächen. Weiterhin ließen sich der Erhalt und die Neuanlage von erosionshemmenden Landschaftselementen (z.B. Feldraine und -gehölze, Gebüschstreifen) oder Landschaftsstrukturen (z.B. Gräben, Terrassen) im Plangebiet festlegen.²⁸⁵ Insgesamt ist die Landschaftsplanung inhaltlich geeignet, mit standortbezogenen Bewirtschaftungsvorgaben an die Landwirtschaft den Umweltschutz zu verbessern, Flächennutzungskonflikte zu lösen und auch die Rechtssicherheit für die Landwirte z.B. im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis im BBodSchG und BNatSchG und von Cross Compliance-Anforderungen zu verbessern und Haftungsrisiken nach dem Umweltschadensgesetz zu vermindern.

²⁸² Galler/von Haaren/Horlitz NuL 2009, 57 ff.; Möckel/Köck UPR 2007, 241 ff.

²⁸³ Vgl. z.B. die Ausweisung von Gebieten mit hoher Wassererosionsgefährdung und hoher Winderosionsgefährdung im Landschaftsplan der Stadt Königslutter (BfN 2007, S. 29).

²⁸⁴ Entsprechende Forderungen stellt der Sachverständigenrat für Umweltfragen schon seit Jahren auf, zuletzt im Umweltgutachten 2008 (SRU 2008, Tz. 443). Ebenso BfN 2002, 2 f.; von Haaren 2008, S. 17 ff.; Jessel NuL 2008, 311 (314).

²⁸⁵ BfN 2007, S. 12 f., 48.

Den sehr weitgehenden Festsetzungsmöglichkeiten steht jedoch eine geringe Durchsetzungskraft der Landschaftsplanung gegenüber Behörden und Privatpersonen gegenüber. Gemäß § 11 Abs. 5 BNatSchG obliegt den Ländern die Ausgestaltung des Verfahrens der Landschaftspläne. Sie können wie vor 2010 (vgl. § 18 Abs. BNatSchG a.F.) über die Geltung gegenüber anderen Planungen, die Rechtsform und die mögliche Außenverbindlichkeit frei entscheiden (§ 11 Abs. 1 S. 4 BNatSchG).

Eine eigenständige Verbindlichkeit von Landschaftsplänen haben Nordrhein-Westfalen (§§ 16 Abs. 1 S. 1 LSchaftG NRW) und Berlin, sofern es erforderlich ist (§ 8 Abs. 2 NatSchG Bln), geschaffen²⁸⁶ und eingeschränkt auch eine partielle Außenverbindlichkeit angeordnet.²⁸⁷ Die anderen Länder wählten den Weg der primären oder sekundären Integration in die Bauleitplanung und sehen keine eigenständige Rechtsform mit außenverbindlicher Wirkung vor.²⁸⁸ Die Durchsetzung bleibt hier auf die verwaltungsinterne Berücksichtigung oder nachrichtliche Übernahme in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen bzw. mittelbar in sonstigen behördlichen Plänen (z.B. Raumordnungsplänen gemäß § 8 Abs. 2 ROG) beschränkt. Die Festsetzungen in Landschaftsplänen unterliegen damit nicht nur den planerischen Abwägungsgeboten der Bauleitpläne (§ 1 Abs. 7 BauGB) und dem städtebaulichen Entwicklungsauftrag, sondern insbesondere den fehlenden Festsetzungsmöglichkeiten für Art und Maß nichtbaulicher Nutzungen (siehe oben). Selbst wenn ein Landschaftsplan z.B. eine extensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung für eine bestimmte Fläche festlegt, kann diese nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht durch einen Bebauungsplan außenverbindlich festgesetzt werden. Da die landwirtschaftliche Bodennutzung keiner Genehmigung bedarf, sind die landschaftsplanerischen Festlegungen auch bei keiner Genehmigungsentscheidung zu berücksichtigen.

Neben der Durchsetzungsschwäche weist das Landschaftsplanungsrecht auch verfahrensrechtliche Elemente auf, die einem effektiven Umwelt- und Naturschutz entgegenstehen. An erster Stelle ist hier die fehlende Pflicht zur Aufstellung von Landschaftsplänen zu nennen. 2010 wurde die Aufstellungspflicht durch eine Erforderlichkeitsregel ersetzt (§ 11 Abs. 2 BNatSchG, vgl. § 16 Abs. 1 BNatSchG a.F.). Daneben erschweren fehlende Mindestinhalte und periodische Aktualisierungspflichten eine wirksame Auseinandersetzung mit umweltbezogenen Flächennutzungskonflikten.²⁸⁹

Im Ergebnis stellen Landschaftspläne aufgrund ihrer Regelungsweite und umfassenden umweltrechtlichen Zielsetzung ein potentiell geeignetes Planungsinstrument für die Steuerung landwirtschaftlicher Bewirtschaftung dar (siehe weiterführende Vorschläge im Kapitel 10). Allerdings bewirkt die von den meisten Ländern normierte Integration in die Bauleitplanung, dass die dortigen planungsrechtlichen Beschränkungen hinsichtlich Art und Maß landwirtschaftlicher Bewirtschaftung auch die Festsetzungsmöglichkeiten der Landschaftsplanung einschränken.

²⁸⁶ Bis 2010 auch Bremen mit §§ 4 Abs. 3 S. 2, 7 Abs. 2 S. 2 NatSchG Bremen 2006.

²⁸⁷ Heugel in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 11 Rn. 24.

²⁸⁸ Vgl. Mengel in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2011, § 11 Rn. 15 f.

²⁸⁹ Ausführlich Möckel in: Reese et al. 2010, S. 390 ff.

3.3.6.4. Landwirtschaftliche Fachplanung

Die landwirtschaftliche Bodennutzung erfährt eine planerische Steuerung im weitesten Sinne durch die „integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte“ (ILEK). ILEK sind regionale Vorplanungen im Sinne von § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG) und in der Verwaltungsvorschrift „Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe: Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes für den Zeitraum 2011-2014“ (RPGAK 2011-2014) näher geregelt.²⁹⁰ Die Gemeinschaftsaufgabe ist in erster Linie ein subventionsrechtliches Förderinstrument, welches die Beihilfen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik ergänzt. Ziel der Gemeinschaftsaufgabe und der ILEK ist es, folgende Maßnahmen finanziell zu fördern: Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft, zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und zur Verbesserung der Agrarstruktur gemäß dem FlurbG, zur Umnutzung ihrer Bausubstanz, wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen, Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur in der Land-, Fisch- und Forstwirtschaft sowie Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den Küsten der Nord- und Ostsee. ILEK können von Regionen erstellt werden, um eine nachhaltige Land- und Forstwirtschaft in den Prozess zur Stärkung der regionalen Wirtschaft einzubinden und die verschiedenen Fördermaßnahmen im jeweiligen Gebiet zu konkretisieren (Teil A. Nr. 2.1. RPGAK 2011-2014).²⁹¹ Zu den förderungsfähigen Maßnahmen gehören auch Umweltschutzmaßnahmen.²⁹² Ihre lenkende Wirkung entfalten sie nur im Rahmen der finanziellen Förderung von Gemeinden, Gemeindeverbänden und natürlichen sowie juristischen Akteuren, indem sie förderungswürdige Projektthemen und/oder Empfängergruppen benennen, ohne allerdings eine flächenbezogene Förderkulisse aufzubauen.²⁹³ Eine flächendeckende Steuerung der Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen ist mit ILEK nicht möglich.²⁹⁴

3.3.6.5. Fazit

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass eine planerische Steuerung der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung bei der Raumordnung und Bauleitplanung v.a. hinsichtlich der Ausweisung landwirtschaftlicher Flächen möglich ist. Art und Maß der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung könnte zwar in geringem Umfang in Raumordnungsplänen und stärker noch in Flächennutzungsplänen festgelegt werden, die Festlegungen entfalten aber wegen der rein verwaltungsinternen Bindungskraft dieser Pläne und den fehlenden Genehmigungsvorbehalten der landwirtschaftlichen Bodennutzung keine rechtlichen Wirkungen gegenüber Landwirten. Umgekehrt lassen sich mit außenverbindlichen Bebauungsplänen wegen dem abschließenden Festsetzungskanon nicht Art und Maß landwirtschaftlicher Nutzungen regeln. Diese Durchsetzungs- und Festsetzungsdefizite der Gesamtplanung schlagen auch auf die

²⁹⁰ BMELV 2011a, S. 13.

²⁹¹ BMELV 2011a, S. 13, 17.

²⁹² Z.B. Anlage von Schutzpflanzungen, naturnahe Gewässerentwicklung (Teil A 2.4.3, Teil C 2.4 RPGAK 2011-2014).

²⁹³ Vgl. RPGAK 2011-2014; Köck 2007, 163 (178 f.).

²⁹⁴ Vgl. Janssen 2008, S. 20 f., 120. Gruehn/Kenneweg 2002, S. 57 f., zeigen, dass schon in der agrarstrukturellen Vor-/Entwicklungsplanung (trotz ihres stärkeren Bezugs zur Landwirtschaft) raumkonkrete Festlegungen von Maßnahmen höchst selten getroffen wurden.

Landschaftsplanung durch. Zwar können insbesondere die Gemeinden in den Landschaftsplänen umfangreiche Maßnahmen zum Schutz von Böden, Gewässern, Natur und Landschaft vor landwirtschaftlichen Beeinträchtigungen bestimmen. Aufgrund der primären bzw. sekundären Integration der Landschaftspläne in die Bauleitplanung in allen Bundesländern bis auf NRW und Berlin sind ihre Festlegungen jedoch zum einen der bauleitplanerischen Abwägung und zum anderen den beschränkten Festsetzungsmöglichkeiten unterworfen. Eine direkte Steuerungswirkung gegenüber den Landwirten kommt ihr damit nicht zu.

3.4. Vollzug

Im Folgenden untersucht das Gutachten den Vollzug und die Vollzugsfähigkeit der bodenschützenden Regelungen anhand von vier Kriterien, die in 2.2. näher erläutert sind.

3.4.1. Literaturlauswertung

Wissenschaftliche Studien oder amtliche Dokumente zum Vollzug des Umweltrechts sind selten, dies gilt insbesondere für die boden- und landwirtschaftsbezogenen Vorschriften. Bei seiner Bewertung der nationalen Umweltverwaltungen hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen insbesondere beim Vollzug des Bodenschutzrechts und dem nationalen, nicht europarechtlich gebotenen nationalen Naturschutzrecht einen Rückgang der finanziellen und personellen Verwaltungskapazitäten und der Aufgaben in diesen Bereichen festgestellt.²⁹⁵ Hierbei musste er sich mangels veröffentlichter, amtlicher Evaluierungen des Vollzugs insbesondere bei dem Problem des faktischen Aufgabenabbaus auf Interviews und dokumentierte einzelne Aspekte aus den verschiedenen Ländern stützen.²⁹⁶ Für drei agrarumweltrechtliche Bereiche liegen weitergehende Informationen vor.

3.4.1.1. Gute fachliche Praxis

Untersuchungen, die darstellen, inwieweit Landwirte die Grundsätze der guten fachlichen Praxis des § 17 Abs. 2 BBodSchG einhalten, erfolgten entweder nicht oder wurden nicht veröffentlicht. Zwar hat sich das Bundeslandwirtschaftsministerium 2000 mit der guten fachlichen Praxis zum Schutz vor Bodenverdichtungen und Bodenerosion beschäftigt,²⁹⁷ es hat hierbei aber nicht die Gefährdungssituation und die Einhaltung der diesbezüglichen Grundsätze der guten fachlichen Praxis überprüft, sondern Vorschläge zur Ermittlung von Erosions- und Verdichtungsrisiken und Vorschläge für Vorsorgemaßnahmen der Landwirte gemacht. Bundesweite Aussagen zum Gehalt an organischer Substanz in Böden könnte die erste bundesweite Bodenzustandserhebung für landwirtschaftliche Böden ergeben, die Ende 2013 abgeschlossen sein soll.²⁹⁸ Mit der Bodenzustandserhebung lassen sich mögliche Unterschiede z.B. zwischen Dauergrünland und Ackerland oder zwischen konventioneller und ökologischer Bewirtschaftung herausfinden oder Defizite gegenüber Referenzböden²⁹⁹ ermitteln. Da die Erhebung

²⁹⁵ SRU 2007, Tz. 90 ff., 256 ff.

²⁹⁶ SRU 2007, 223.

²⁹⁷ BMVEL 2002.

²⁹⁸ Erhebung im Auftrag des BMELV durch das J.H. von Thünen-Institut (www.bze-landwirtschaft.de).

²⁹⁹ Z.B. Bodenzustände an langfristig beobachteten Bodendauerbeobachtungsstellen (siehe 3.4.3.1).

jedoch erstmalig erfolgt, sind keine Aussagen zu Entwicklungstrends zu erwarten, da es an Vergleichsdaten für einen früheren Zustand fehlt. Ob die 1999 gesetzlich eingeführten Grundsätze zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung oder die seit 2003 normierten Anforderungen an den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (glöZ) eine Verbesserung bewirkt haben, lässt sich mit der Bodenzustandserhebung daher leider nicht feststellen.

3.4.1.2. Cross Compliance-Anforderungen

Auf europäischer Ebene gibt es erste Aussagen zum Vollzug der Cross Compliance-Anforderungen einschließlich der glöZ-Vorgaben. Die Europäische Kommission bewertete 2007 den Vollzug anhand der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichte grundsätzlich positiv.³⁰⁰ Es fanden in knapp 5 Prozent der Betriebe Vor-Ort-Kontrollen zu den Cross Compliance-Anforderungen statt (Stand 2005).³⁰¹ 71 Prozent der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Verstöße betrafen die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, 13 Prozent die glöZ-Anforderungen und 10 Prozent die Nitratrichtlinie, wobei nicht alle Cross Compliance-Anforderungen geprüft wurden. Dies führte bei 11,9 Prozent der kontrollierten Betriebe zu Kürzungen der Direktzahlungen. Die von der Kommission durchgeführten Audits ergaben, dass insbesondere die Grundanforderungen zu Grundwasser, zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, zu Nitraten sowie zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren Probleme bereiteten.³⁰²

Der Europäische Rechnungshof bewertete die Durchführung und den Vollzug der Cross Compliance-Anforderungen in den Mitgliedstaaten weniger positiv.³⁰³ Anhand von Berichtsauswertungen und Stichproben in sieben Mitgliedstaaten (Finnland, Frankreich, Griechenland, Niederlande, Polen, Portugal, Slowenien) kam der Rechnungshof zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten keine wirksamen Kontroll- und Sanktionssysteme besitzen, sie nicht alle Anforderungen prüfen und nicht alle Verstöße melden sowie die von ihnen übermittelten Daten über Kontrollen und Verstöße erhebliche Mängel aufweisen.³⁰⁴ Insbesondere bemängelt der Rechnungshof, dass die Mitgliedstaaten bei festgestellten Verstößen die Direktzahlungen nicht oder nur in sehr geringem Umfang kürzten und die Kürzungen in einigen Mitgliedstaaten regelmäßig weniger als 100 € je Betrieb betrugen.³⁰⁵

Die Mitgliedstaaten bestätigen die Kritik des Rechnungshofes. Sie beklagen, dass es Schwierigkeiten bereite, konkrete, kontrollierbare Anforderungen an die Betriebsinhaber festzulegen.³⁰⁶ Es sei weiterhin nicht klar geregelt, wann die Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen sind, was zu prüfen ist und wie viele Besuche stattfinden müssen. Einige Cross Compliance-Anforderungen seien schwer zu überprüfen. Bei der Bestimmung des Maßes der Kürzungen taten sich die Mitgliedstaaten ebenfalls schwer. Dies betraf

³⁰⁰ Europäische Kommission 2007.

³⁰¹ Europäische Kommission 2007, S. 4 f.

³⁰² Europäische Kommission 2007, S. 6.

³⁰³ Europäischer Rechnungshof 2008.

³⁰⁴ Europäischer Rechnungshof 2008, S. 27 ff., 32 ff.

³⁰⁵ Europäischer Rechnungshof 2008, S. 29 ff.

³⁰⁶ Europäische Kommission 2007, S. 5 f.

insbesondere die Bestimmung von „Schwere“, „Ausmaß“, „Dauer“, „Häufigkeit“ und vor allem „Vorsatz“ der Verstöße.

3.4.1.3. Gesetzlicher Dauergrünlandschutz

Das BfN hat 2009 den in den letzten Jahren bundesweit voranschreitenden Grünlandumbruch thematisiert, ohne allerdings auf die an sich gebotene Anwendung der Eingriffsregelung bzw. der praktischen Nichtanwendung einzugehen.³⁰⁷ Hinsichtlich des Naturschutzrechts wird allgemein ein Vollzugsdefizit beklagt.³⁰⁸ Die Untersuchungen konzentrieren sich dabei v.a. auf die Organisation und personelle Ausstattung der Umwelt- und Naturschutzbehörden.³⁰⁹ Spezifische Untersuchungen zur Anwendung der Eingriffsregelung auf landwirtschaftliche Eingriffe, insbesondere zur Veränderung von Flächen und zum Grünlandumbruch, existieren kaum.³¹⁰ Die 2011 von IfLS und vTI für das BfN erstellte Untersuchung zu Instrumenten für den effektiven Schutz von Dauergrünland konnte leider den Vollzug der Eingriffsregelung beim Grünlandumbruch nicht evaluieren.³¹¹ Ein Vollzug vermutet man allenfalls bei den landesrechtlich konkretisierten Grünlandvorschriften.³¹²

Das vTI konnte aber anhand der Daten der Agrarbehörden im Rahmen der Agrarbeihilfen (InVeKoS) eine genauere Einschätzung des Grünlandumbruchs bezogen auf verschiedene Schutzgebietskategorien und Bodenklassen erstellen (siehe Abbildung 22).³¹³ Die hierbei festgestellten Divergenzen zwischen den einzelnen Schutzgebietstypen spiegeln die gesetzlichen Unterschiede bei den Schutzanforderungen wider. In Schutzgebieten mit strengen Ge- und Verboten, wie Naturschutzgebiete, Nationalparks, Biosphärenreservate und Natura 2000-Gebiete, sowie bei Flächen mit gesetzlich geschütztem Biotopgrünland (§ 30 BNatSchG) bzw. mit einem gesetzlichen Umbruchverbot (§ 78 Abs. 1 Nr. 8 WHG bei Überschwemmungsgebieten) fand ein deutlich geringerer Umbruch statt als in Naturparks, Landschaftsschutzgebieten und Wasserschutzgebieten, bei denen es erst auf die einzelnen Regelungen in den Gebietsausweisungen ankommt. Am höchsten war der Umbruch aber auf Böden, die gar keinem gesetzlich klar bestimmten Flächen- oder Gebietsschutz unterliegen (nasse Böden und Moorböden), obwohl ein Grünlandumbruch auf diesen Böden der guten fachlichen Praxis im Sinne von § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG widerspricht und damit auch schon vor 2010 in etlichen Ländern ein genehmigungspflichtiger Eingriff i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG war.³¹⁴ Damit bestätigt die Studie die geringe Anwendung der Eingriffsregelung auf landwirtschaftliche Umgestaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen.

³⁰⁷ BfN 2008c.

³⁰⁸ Z.B. SRU 2002a; BfN 2008c.

³⁰⁹ SRU 2007; Benz et al. 2008.

³¹⁰ Vgl. Benz et al. 2008, S. 124 ff., 140 f.; Koch in: Kerkmann 2010, S. 100.

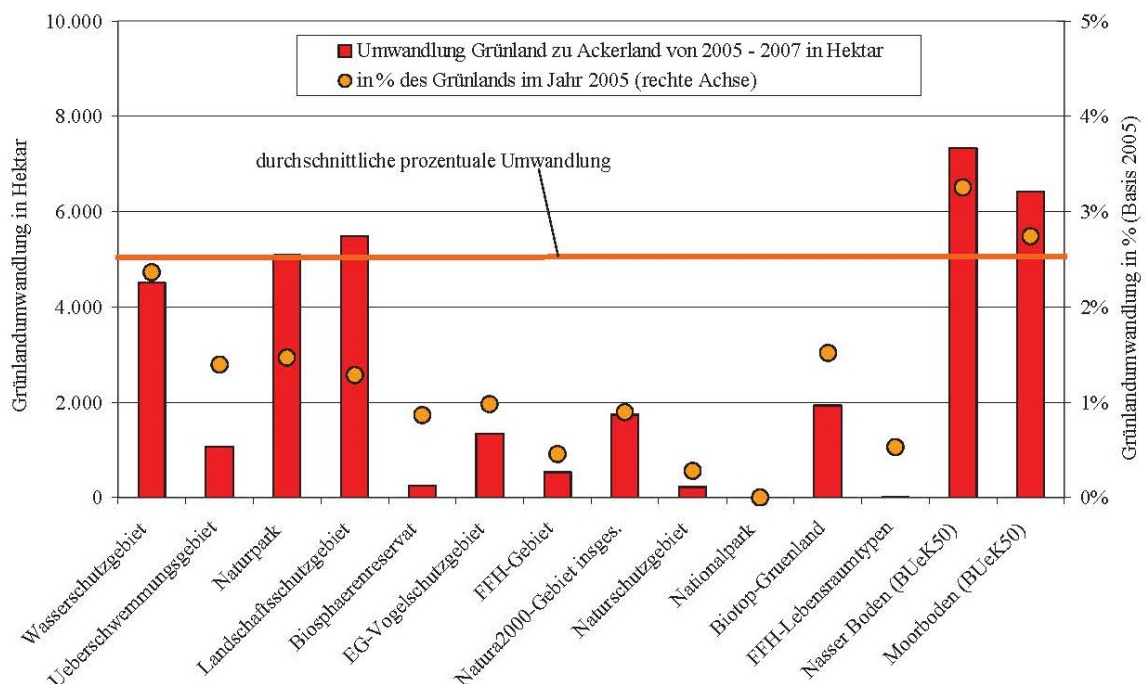
³¹¹ IfLS/vTI 2011.

³¹² IfLS/vTI 2011, S. 76.

³¹³ Osterburg et al. 2009b.

³¹⁴ Vgl. Agena NuR 2012, 297 (305 f.).

Abbildung 22: Änderungen der Grünlandflächen zwischen 2005 und 2007 in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz³¹⁵



Quelle: Osterburg et al. 2009b, S. 42.

Insgesamt ist es als vollzugshemmend anzusehen, dass die InVeKoS-Daten aus Datenschutzgründen nicht für die anderen Fachbehörden und auch nicht für die privaten Zertifizierer bei Bioenergie nutzbar sind, obwohl die Daten wichtige Informationen für Natur- und Bodenschutzbehörden enthalten.³¹⁶ Die InVeKoS-Daten werden gegenwärtig daher nur im Rahmen der Dauergrünlanderhaltungsverordnungen der Länder genutzt, da diese der Umsetzung des europäischen Direktzahlungsrechts (Cross Compliance-Anforderungen) dienen.³¹⁷

3.4.2. S.M.A.R.T.-Kriterien

3.4.2.1. Bodenschutzrecht – Grundsätze der guten fachlichen Praxis

Die Anforderungen im BBodSchG sprechen zwar viele Bodenaspekte sachgerecht an, sind aber sehr abstrakt. Als Grundsätze weisen sie viele unbestimmte Begriffe und Relationen auf, die dem Landwirt wenig Handreichung bei praktischen Einzelfragen der Bewirtschaftung geben (siehe 3.3.1.1). Die Grundsätze enthalten keine mess- und überprüfbaren Zielwerte oder Belastungsgrenzen. Zwar nehmen sie in § 17 Abs. 2 bis 7 BBodSchG auf den Status quo Bezug, das BBodSchG sieht aber keine diesbezüglichen Mess- und Beobachtungspflichten der Landwirte oder Behörden vor. Die geringe Zahl der Dauerbeobachtungsstellen und die bisher einmalige Bodenzustandserhebung für landwirtschaftliche Böden ersetzen betriebs- und schlagbezogene Bodenbeobachtungen

³¹⁵ Vgl. IfLS/vTI 2011, S. 47 ff.

³¹⁶ IfLS/vTI 2011, S. 66, 78, 86 f. 89.

³¹⁷ IfLS/vTI 2011, S. 86 f.

nicht. Mangels bekannter Ausgangslage bzw. konkretisierender Referenzwerte bleibt daher der Status quo unbestimmt. Ob die Ziele erreicht werden, lässt sich derzeit somit weder vom Landwirt noch von den zuständigen Behörden zufriedenstellend feststellen. Selbst bei der Wassererosion, wo gemäß § 8 Abs. 1 i.V.m. Anhang 4 BBodSchV nähere Angaben zum Erkennen einer schädlichen Bodenveränderung bestehen, beschränken sich diese auf plötzliche Erosionsereignisse und klammern die schleichende Erosion aus. Noch gravierender fallen die Grundsätze bei den Verbesserungsgeboten hinter den S.M.A.R.T.-Kriterien zurück, da keine konkreten materiellen und zeitlichen Zielvorgaben aufgestellt werden (vgl. § 17 Abs. 2 Nr. 2 und 6 BBodSchG).

Insgesamt verfehlen die Grundsätze die S.M.A.R.T.-Anforderungen an Konkretheit, Messbarkeit und zeitliche Terminierung. Es bestehen derzeit auch keine Möglichkeiten, dass die zuständigen Behörden oder die Länder die Grundsätze entsprechend den S.M.A.R.T.-Kriterien rechtlich verbindlich konkretisieren (siehe 3.3.1.1).

3.4.2.2. Naturschutzrecht

Die Anforderungen an die gute fachliche Praxis in § 5 Abs. 2 BNatSchG weisen wie § 17 BBodSchG ebenfalls viele unbestimmte Begriffe und keine quantitativen Aussagen auf (siehe 3.3.2.2). Konkrete und messbare Anforderungen sind nicht normiert, weshalb die vom Gesetzgeber auch nur als Grundsätze bezeichneten Bewirtschaftungsvorgaben nicht den S.M.A.R.T.-Kriterien entsprechen. Auch ohne Kenntnis der S.M.A.R.T.-Kriterien kommt die Literatur daher überwiegend zu dem Schluss, dass § 5 Abs. 2 BNatSchG kaum vollziehbar ist.³¹⁸

Die Eingriffsregelung weist ebenfalls auch unbestimmte Rechtsbegriffe auf, wie z.B. „Veränderungen der Nutzung von Grundflächen“, „erhebliche Beeinträchtigung“ oder „land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung“ in § 14 Abs. 1 und 2 BNatSchG. Da die Eingriffsregelung verbindlich im Rahmen von anderen fachgesetzlichen Genehmigungen zu prüfen war und ist (§ 17 Abs. 1 BNatSchG, § 8 Abs. 2 S. 2 BNatSchG 1998) bzw. nunmehr mit § 17 Abs. 3 BNatSchG eine subsidiäre naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung besteht, mussten die Behörden und auch Gerichte den Inhalt dieser Begriffe fallbezogen klären bzw. eingrenzen. Allerdings erfolgte dies wegen der Freistellung der landwirtschaftlichen Bodennutzung und der fehlenden landwirtschaftlichen Zulassungspflichten v.a. im Hinblick auf bauliche Eingriffe. So ist deshalb immer noch umstritten und gerichtlich ungeklärt, wann bei der Landwirtschaft eine Veränderung der Nutzung von Grundflächen vorliegt (siehe 4.3.2.2 und 5.3.8.2).³¹⁹

Die ausdrückliche Ermächtigung der Länder im alten § 8 Abs. 8 BNatSchG 1998 bzw. § 18 Abs. 4 BNatSchG 2002 pauschalisierend bestimmte Handlungen als Eingriffe einzustufen oder vom Tatbestand der Eingriffsregelung auszunehmen (Positiv- und Negativlisten), wurde in §§ 14 ff. BNatSchG 2010 bewusst nicht aufgenommen, da die Ermächtigung teilweise zu einer bundesrechtswidrigen Einengung des Eingriffstatbestands geführt hatte.³²⁰ Die gleichwohl in einigen Ländern fortbestehenden Positiv- und Negativlisten

³¹⁸ Fischer-Hüftle in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2010, § 5 Rn. 16; Endres in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2011, § 5 Rn. 8; siehe auch Nachweise in Fn. 193. A.A. Agena NuR 2012, 297.

³¹⁹ Möckel NuR 2012c, 225 ff.

³²⁰ Koch in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 14 Rn. 67; Lütke in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2011, § 14 Rn. 22.

stützen sich nunmehr auf die Abweichungskompetenz in Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG,³²¹ müssen dabei aber § 13 BNatSchG beachten und dürfen insbesondere nicht mit unwiderleglichen Vermutungen den Eingriffstatbestand modifizieren.³²² Der Eingriffstatbestand bedarf daher insgesamt einer Konkretisierung und besserer Messbarkeit.

Konkretisierungsdefizite bestanden auch bei der Frage, wie erhebliche Beeinträchtigungen zu bewerten und insbesondere mit welchen Maßnahmen und in welchem Umfang sie auszugleichen oder zu kompensieren sind. Mittlerweile hat die Bundesregierung von der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung in § 15 Abs. 7 BNatSchG Gebrauch gemacht und am 24.4.2013 eine Bundeskompensationsverordnung mit sechs konkretisierenden Anlagen verabschiedet.³²³ Sie löst damit Leitlinien und Arbeitshilfen der Länder ab, wodurch bundesweit ein heterogener Vollzug der Eingriffsregelung entstanden war.³²⁴ Allerdings können die Länder aufgrund des Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG von der Verordnung abweichende Regelungen treffen.

Der S.M.A.R.T.-Ansatz betont die zeitliche Terminierung von Zielen. Laut der Eingriffsregelung sind Handlungen vor ihrer Durchführung zu genehmigen. Für die Realisierung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sehen § 15 Abs. 4 und 5 BNatSchG vor, dass die Beeinträchtigungen in angemessener Frist und für den jeweils erforderlichen Zeitraum zu kompensieren sind, ohne dies näher zu bestimmen. Eine vollständige Kompensation muss grundsätzlich von Beginn der Beeinträchtigung an bis zu deren Ende gehen.³²⁵ Dauerhafte Eingriffe bedürfen auch einer dauerhaften Kompensation. Allerdings weisen nur wenige Kompensationsmaßnahmen sofort die vollständige gewünschte Funktions- und Leistungsfähigkeit auf, so dass Kompensationsdefizite hinzunehmen und durch Überkompensation auszugleichen sind. Positiv im Sinne des S.M.A.R.T.-Ansatzes ist, dass nunmehr nach § 15 Abs. 4 BNatSchG die Behörde ausdrücklich einen Unterhaltungszeitraum festsetzen muss.

Demgegenüber sind Bedenken bei den S.M.A.R.T.-Kriterien „Erreichbarkeit“ und „Sachrichtigkeit“ hinsichtlich der Ziele der Eingriffsregelung angebracht. Dies gilt sowohl für das Ziel, die Integrität des Naturhaushaltes zu schützen, als auch für das Ziel, wenigstens die Folgen zu kompensieren. Anders als die FFH-Verträglichkeitsprüfung in § 34 BNatSchG stellt die Eingriffsregelung nicht das Vorhaben an sich in Frage, sondern verlangt zum Schutz der Integrität nur, dass vermeidbare Beeinträchtigungen unterlassen werden. Selbst die Frage nach Standortalternativen ist nunmehr mit § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG ausdrücklich ausgeschlossen, wobei der Gesetzgeber nur die restriktive Auslegung der Vermeidungspflicht durch das BVerwG kodifizierte. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass die Eingriffsregelung in der Praxis v.a. auf Kompensationsmaßnahmen hinausläuft. Bei diesen wiederum bestehen nicht nur Defizite hinsichtlich Zeit und Umfang,³²⁶ sondern auch grundsätzliche Grenzen der

³²¹ Z.B. Positivliste in § 8 Abs. 2 SächsNatSchG.

³²² Koch in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 14 Rn. 69 ff.

³²³ [www.bmu.de/bmu/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/kabinett-beschliesst-ausgleichsregelungen-bei-eingriffen-in-die-natur/?tx_ttnews\[backPid\]=864](http://www.bmu.de/bmu/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/kabinett-beschliesst-ausgleichsregelungen-bei-eingriffen-in-die-natur/?tx_ttnews[backPid]=864) (abgerufen am 22.3.2012).

³²⁴ Vgl. Überblick bei Koch in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, Vor. §§ 13 ff. Rn. 18, § 15 Rn. 57.

³²⁵ Lütkes in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 15 Rn. 56.

³²⁶ Vgl. Schubert 2001; Hach Freie Presse vom 24.6. 2013, 1.

Kompensierbarkeit. I.d.R. lassen sich nicht alle beeinträchtigten Funktionen und Leistungen in gleichartiger Weise wiederherstellen. Z.B. gleicht man die Versiegelung von Flächen bei baulichen Vorhaben regelmäßig nicht durch Entsiegelung anderer Flächen, sondern durch z.B. Ersatzpflanzung von Bäumen und Sträuchern insbesondere auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen aus. Immer mehr tritt dabei die Begrenztheit möglicher Kompensationsflächen zu Tage, die den Gesetzgeber mit § 15 Abs. 3 BNatSchG sogar schon zu einer Schutzklausel zugunsten land- und forstwirtschaftlicher Flächen bewogen hat. Eine i.S.d. Verursacherprinzips konsequente Anwendung der Eingriffsregelung auf land- und forstwirtschaftliche Beeinträchtigungen würde das Flächenproblem nochmals verschärfen. Zugespitzt formuliert bräuchte Deutschland quasi eine zweite Deutschlandfläche, um seine Eingriffe vollständig zu kompensieren. Dieses grundsätzliche Problem der Kompensation verdeutlicht, dass bei der Eingriffsregelung das Integritätsinteresse zu stärken ist und der gegenwärtige Ausweg der Kompensation weder für alle Eingriffe erreichbar noch sachgerecht ist.

3.4.2.3. Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts

Der Europäische Rechnungshof hat 2008 geprüft, ob die Cross Compliance-Ziele und -Regelungen gemäß Art. 27 Abs. 3 EU-Haushaltsordnung 1605/2002 den S.M.A.R.T.-Kriterien genügen, und ist sowohl für die Anforderungen an die Betriebsführung (Einhaltung der anderen Rechtsvorschriften) als auch die glöZ-Anforderungen zu dem Ergebnis gekommen, dass dem nicht so ist.³²⁷ Er bemängelt, dass die Cross Compliance-Ziele keine Rangordnung i.S.v. globalen Zielen, Zwischenzielen, spezifischen und operationellen Zielen besitzen, keine Leistungsindikatoren zur Feststellung der Zielerreichung bestehen und auch kein Ausgangsniveau zu Grunde gelegt ist bzw. ermittelt wurde. Die Ziele seien von der Europäischen Kommission nicht genügend konkret definiert und mit Daten hinterlegt. Die von den Mitgliedstaaten auferlegten Pflichten der Betriebsinhaber bestehen zwar formell, können aber oftmals nicht sachgerecht überprüft werden. Letzteres räumen die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission ausdrücklich ein.³²⁸

Für die hier v.a. interessierenden glöZ-Anforderungen kann die Einschätzung des Rechnungshofes nur bestätigt werden. Die in Anhang II Direktzahlungsverordnung aufgelisteten verbindlichen Standards enthalten keine konkreten, messbaren und damit erreichbaren Vorgaben, sondern benennen in erster Linie Aufgaben der Mitgliedstaaten (z.B. „Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung“, „Schutz von Dauergrünland“, „Schaffung von Pufferzonen“), welche die Standards erst noch schaffen müssen. Art. 6 Abs. 1 und Anhang III Direktzahlungsverordnung machen in geringem Umfang methodische Vorgaben³²⁹, setzen aber keine Zielwerte oder Mindestgrenzen. Lediglich beim Schutz des Dauergrünlands gibt die Europäische Union in Art. 3 Abs. 2 Verordnung 1122/2009 das Ziel vor, dass der Anteil des Dauergrünlands gegenüber dem Referenzjahr 2003 maximal um 10 Prozentpunkte abnehmen darf.

³²⁷ Europäischer Rechnungshof 2008, S. 12 f.

³²⁸ Europäische Kommission 2007, S. 4 ff.

³²⁹ So sind die Mindestanforderungen national oder regional und unter Berücksichtigung besonderer Merkmale festzulegen.

Es stellt sich die Frage, ob auf nationaler Ebene die festgelegten glöZ-Anforderungen den S.M.A.R.T.-Kriterien entsprechen. Für den Erosionsschutz sehen §§ 2 Abs. 1 S. 2 und 5 Abs. 2 DirektZahlVerpflG und § 2 DirektZahlVerpflV keine Obergrenzen für Bodenabträge vor. Vielmehr kategorisieren die Länder die landwirtschaftlichen Flächen nach Erosionsgefährdungsgraden und knüpfen hieran bestimmte Anforderungen. Eine Erfolgskontrolle, ob und in welchem Umfang die in § 2 Abs. 2-4 DirektZahlVerpflV vorgegebenen Maßnahmen tatsächlich die Erosion vermindern, erfolgt nicht. Allerdings wäre dies im Vergleich zur Überwachung der Pflugverbote mit erheblichem Überwachungsaufwand verbunden. Hinsichtlich des Erhalts der organischen Substanz gibt § 3 Abs. 1 i.V.m. Nr. 2 Anlage 3 DirektZahlVerpflV zwei Grenzwerte als Mindestziele vor: 1 % Humusgehalt bei Böden mit einem geringen Tonanteil bzw. 1,5 % bei tonhaltigen Böden. Jedoch sind diese Grenzwerte nur im Fall einer Humusbilanzierung einzuhalten. Sofern der Landwirt stattdessen die Möglichkeit einer dreigliedrigen Anbaukultur bzw. einer dreijährigen Fruchtfolge wahrnimmt, ist er gemäß § 3 Abs. 2 und 3 DirektZahlVerpflG nicht an die Grenzwerte gebunden. Beim Schutz des Dauergrünlands nimmt § 5 Abs. 3 DirektZahlVerpflG die europäischen Zielvorgaben auf und normiert vorsorgend gestaffelte Handlungswerte, bei deren Überschreiten die Länder aktiv werden müssen. Konkret messbare Vorgaben bestehen hinsichtlich des Erhalts von Landschaftselementen durch Mindestgrößen. Dieses auf den Status quo bezogene Verschlechterungsverbot beinhaltet wie die europäischen Vorgaben keine Verbesserungsziele. Bei den anderen glöZ-Standards sieht das nationale Recht in §§ 5a, 5b DirektZahlVerpflG keine messbaren Ziele und Anforderungen vor.

Insgesamt können die nationalen glöZ-Anforderungen die Defizite der europäischen Vorgaben hinsichtlich der S.M.A.R.T.-Kriterien zum Teil ausgleichen. Insbesondere die Anforderungen der DirektZahlVerpflV und von § 5 Abs. 3 DirektZahlVerpflG sind wesentlich konkreter, überprüfbarer und insofern auch erreichbarer als die Grundsätze der guten fachlichen Praxis im BBodSchG und BNatSchG.

3.4.2.4. Nachhaltigkeitskriterien des Bioenergierechts

Die Nachhaltigkeitsanforderungen für flüssige Bioenergie zur Kraftstoff- und Stromerzeugung verweisen zum einen auf die Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts. Sie stellen zum anderen aber auch darüber hinausgehende Anforderungen bezüglich der Flächenumwandlung auf (siehe 3.3.4). Um welche Flächen es sich hierbei handelt, wird in Art. 17 Abs. 3 und 4 Erneuerbare-Energie-Richtlinie 2009/28, Art. 7b Abs. 3 und 4 Biokraftstoff-Richtlinie 2009/30 und übernehmend in §§ 4-6 Biokraft-NachV; § 4-6 BioStrom-NachV definiert. In Hinblick auf die Messbarkeit weisen die Definitionen jedoch einige Defizite auf, die bisher nicht in konkretisierenden Anhängen oder untergeordneten technischen Regelwerken aufgefangen wurden. So wird z.B. nicht definiert, ab wann bei Wäldern sichtbare Anzeichen für menschliche Aktivität bestehen, wieviele Arten ein künstlich geschaffenes Grünland aufweisen muss oder wann Torfmoor vorliegt. Das größte Fragezeichen ist allerdings hinter den S.M.A.R.T.-Kriterien „Erreichbarkeit“ und „Sachgerechtigkeit“ zu setzen. Die erweiterten Bioenergie-Nachhaltigkeitskriterien sollen bestimmte Flächen vor einer Umwandlung in Ackerflächen schützen, um damit verbundene Treibhausgasemissionen und Verluste an

biologischer Vielfalt zu vermeiden. Aufgrund der Möglichkeit indirekter Landnutzungsumwandlung (indirect landuse change – iLUC-Problematik)³³⁰ lassen sich die Anforderungen in der Praxis einfach umgehen, indem flüssige Bioenergieprodukte auf bestehenden Ackerflächen angebaut werden und der bisherige Anbau von Nahrungsmitteln, Tierfutter oder fester Biomasse auf die neu umzuwandelnden Flächen ausweicht. Dieser Umgehungsmechanismus ist v.a. international ein Problem. Aber es werden auch in Deutschland verstärkt Dauergrünlandflächen umgebrochen, um sie als Ackerland zu nutzen.³³¹ Ein Schutz von biologisch wertvollen bzw. kohlenstoffreichen Flächen vor der Umwandlung in Acker lässt sich wirksam nur erreichen, wenn alle ackerbaulichen Nutzungen und Produkte den gleichen Schutzvorschriften unterliegen.

3.4.2.5. Vorschriften zum Schutz von Grünland

Die Vorschriften zum Schutz von Grünland bzw. von Dauergrünland sind relativ konkret und überprüfbar. Wann Grünland bzw. Dauergrünland vorliegt, ist in Art. 2 lit. c) und d) EU-Verordnung 1120/2009 definiert. Die Umwandlung in Acker, Wald oder andere Kulturen lässt sich auch relativ einfach durch Begehung bzw. durch Fernüberwachungen aus der Luft feststellen. Da die Eingriffsregelung und die landesrechtlichen Vorschriften zum Schutz von Dauergrünland alle Dauergrünlandflächen schützen sowie auch die Grünlandflächen in Gewässerrandstreifen und ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten räumlich bestimmbar sind, gibt es kaum Schwierigkeiten der Lokalisierung der geschützten Flächen. Lediglich bei § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG ist nicht genau definiert, ab welcher Hangneigung Flächen erosionsgefährdet sind und wann ein hoher Grundwasserstand oder Moorböden vorliegen. Die Angaben könnten entweder generell in Form bestimmter Parameter (z.B. Hangneigung, Kohlenstoffgehalt, Abstand des Grundwassers zur Bodenoberkante) oder durch planerische Festsetzungen für die einzelnen Flächen erfolgen. Solange keine naturschutzrechtliche Konkretisierung erfolgt, sind zur Gebietsbestimmung die Festlegung von erosionsgefährdeten Gebieten nach § 2 DirektZahlVerpflG (ab 2010) und spätestens ab Ende 2013 auch die Ausweisung von Überschwemmungsgebieten gemäß § 76 Abs. 2 WHG heranzuziehen. Insgesamt werden damit die Grünlandvorschriften den S.M.A.R.T.-Kriterien weitgehend gerecht. Sofern sie behördlich vollzogen werden, dürfte Dauergrünland ausreichend geschützt sein.

3.4.2.6. Recht des ökologischen Landbaus

Die Ökolandbauverordnung 834/2007 und die Durchführungsverordnung 889/2009 enthalten konkrete, messbare Vorgaben zur Besatzdichte und zum maximalen Austrag von Wirtschaftsdünger. Die Verpflichtung zur Einhaltung einer mehrjährigen Fruchtfolge, welche Leguminosen etc. einschließt, ist ebenfalls als ausreichend konkret anzusehen. Schwieriger ist die Verpflichtung den Gehalt an organischer Bodensubstanz zu erhalten bzw. zu mehren und die Bodenverdichtung sowie Bodenerosion zu verhindern, da hier keine mess- und überprüfbaren Werte vorliegen. Wie die Ausführungen zu den Cross Compliance-Anforderungen zeigen, welche auch für ökologisch bewirtschaftete Flächen gelten, lassen sich aufgrund der standörtlichen Bodenunterschiede nur schwer einheitliche (hier europaweite) Anforderungen stellen.

³³⁰ Gawel/Ludwig Land Use Policy 2011a, 846 ff.

³³¹ Nitsch/Osterburg/Roggendorf 2009, S. 18 ff.

Eine standörtliche Konkretisierung mittels planungsrechtlicher Instrumente oder Referenzböden erscheint auch hier erforderlich.

3.4.3. Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse

3.4.3.1. Bodenschutzrecht – Grundsätze der guten fachlichen Praxis in § 17 BBodSchG

Das BBodSchG ermächtigt die Länder Bodeninformationssysteme für das gesamte Landesgebiet oder für Teile einzurichten (§ 21 Abs. 4 BBodSchG).³³² Die Länder haben hierauf aufbauend nahezu 800 Dauerbeobachtungsflächen eingerichtet, bei denen die physikalische, chemische und biologische Beschaffenheit des Bodens gemessen sowie regelmäßig die Art der Landnutzung dokumentiert wird. Allerdings werden deutschlandweit i.d.R. nur bei den rund 100 Intensiv-Beobachtungsstellen Daten zu Erosion, Klima, Bodenwasser und Stoffeinträgen in Boden und Grundwasser erhoben, wobei zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede bestehen.³³³ Die geringe Zahl der Intensiv-Beobachtungsstellen ermöglicht keine repräsentativen Aussagen dazu, ob und wie die Grundsätze der guten fachlichen Praxis eingehalten werden. Auch die bis Ende 2013 abzuschließende Bodenzustandserhebung für landwirtschaftliche Böden wird nur Aussagen zu den aktuellen Kohlenstoffgehalten in Böden ermöglichen, aber keine Trendaussagen erlauben.

Es stellt sich die Frage, ob die Behörden stichprobenartig oder anhand von Verdachtsmomenten die Flächen und Böden eines landwirtschaftlichen Betriebes genauer untersuchen dürfen. Gemäß § 9 BBodSchG kann die zuständige Bodenschutzbehörde Bodenuntersuchungen vornehmen oder anordnen, wenn eine schädliche Bodenveränderung vorliegt oder ein diesbezüglich hinreichender Verdacht besteht. Eine schädliche Bodenveränderung ist z.B. anzunehmen, wenn bei Dauergrünland die Grasnarbe großflächig zerstört ist.³³⁴ Diese Befugnis gilt auch bei landwirtschaftlichen Flächen und ist nicht durch § 7 Satz 5 und § 17 Abs. 3 BBodSchG aufgehoben. Allerdings kann § 9 BBodSchG nicht zur Überprüfung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis eingesetzt werden, da diese vorrangig der Vorsorge dienen, während § 9 BBodSchG nur zur Erforschung von Gefahren ermächtigt.

Anordnungsbefugnisse zur Durchsetzung der Vorsorgepflichten in § 17 Abs. 2 BBodSchG hat der Bundesgesetzgeber in §§ 7 S. 4 und 5, 17 Abs. 1 BBodSchG ausdrücklich ausgeschlossen (siehe 3.3.1.1). Fraglich ist, ob bei Vorliegen einer Gefahr bzw. einer schon eingetretenen schädlichen Bodenveränderung auf landwirtschaftlichen Flächen die zuständigen Behörden Maßnahmen gemäß § 10 Abs. 1 BBodSchG anordnen können.³³⁵ Hierfür spricht, dass § 17 Abs. 3 BBodSchG die allgemeinen Vorschriften für anwendbar erklärt und § 10 Abs. 2 BBodSchG Anordnungen in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen und auch gegenüber Landwirten als Verursacher von schädlichen Bodenveränderungen

³³² Ein Überblick über alle bodenschutzrelevanten Datenerhebungen findet sich in Bundesregierung 2009, S. 58 ff., 90 ff.

³³³ Marahrens 2008, S. 235 (239 f.); UBA 2009a, Steckbrief 5, S. 4 f. So wird Erosion gegenwärtig nur in Niedersachsen, Bayern und neuerdings Baden-Württemberg untersucht.

³³⁴ OVG Münster Beschl. v. 18.6.2012 – 16 B 1467/11, ZUR 2012, 568 ff.

³³⁵ Skeptisch Müller Agrarrecht 2002a, 237 (239 f.).

für denkbar ansieht.³³⁶ Ob die Bodenschutzbehörden in der Praxis tatsächlich Anordnungen gegenüber Landwirten treffen, scheint jedoch zweifelhaft, da nach § 17 Abs. 3 BBodSchG die Vorschriften des Fachrechts³³⁷ und die Grundsätze der guten fachlichen Praxis vorgehen.³³⁸ Insbesondere lässt sich nur schwer die Frage beantworten, inwieweit die Anforderungen von § 17 Abs. 2 BBodSchG auch der Gefahrenabwehr dienen, da Vorsorge immer auch die Wahrscheinlichkeit von Gefahren reduziert und insofern auch die Gefahrenabwehr unterstützt.³³⁹ Einem effektiven Vollzug steht eine derartig offene Auslegungsfrage aber auf jeden Fall entgegen. Gesetzlich geklärt ist nur der Fall einer schädlichen Bodenveränderung durch Wassererosion, da hier § 8 Abs. 6 BBodSchV explizit behördliche Anordnungen anerkennt,³⁴⁰ wobei diese nur im Einvernehmen mit der zuständigen landwirtschaftlichen Fachbehörde erfolgen dürfen. Für mögliche schädliche Bodenveränderungen aufgrund von Veränderungen des Humusgehalts, der Bodenstruktur, der biologischen Aktivität oder der Winderosion gibt es nicht wie bei der Wassererosion (§ 8 Abs. 1 und 2 BBodSchV) eine gesetzliche Konkretisierung, wann eine Gefahr vorliegt und auch keine Klarstellung, dass auch Anordnungen gegenüber Landwirten getroffen werden können.

Mit der Abstraktheit und Unbestimmtheit sowie dem Vorsorgecharakter der Grundsätze der guten fachlichen Praxis korrespondiert die Entscheidung des Gesetzgebers, diese nicht mit einem Ordnungswidrigkeitstatbestand zu verknüpfen (vgl. § 26 BBodSchG).³⁴¹ Verstöße können allenfalls mittelbar über die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung rechtliche Folgen haben (siehe 3.3.2.2). Aufgrund der rechtlichen Defizite ist zu vermuten, dass im Fall eines Konflikts zwischen Ertragssteigerung und Bodenschutz sich der Landwirt nur bedingt an den Grundsätzen orientieren wird.

3.4.3.2. Naturschutzrecht

Das Naturschutzrecht hält gemäß § 6 BNatSchG die Länder und den Bund an, die Natur und Landschaft zu beobachten, um deren Zustand und Veränderungen zu erkennen. Die Beobachtung soll schwerpunktmäßig der Erfüllung der völkerrechtlichen und europarechtlichen Verpflichtungen dienen (§ 6 Abs. 3 BNatSchG). Das BNatSchG gibt weder Art und Weise der Beobachtung vor (z.B. Dauerbeobachtungsstellen, wiederkehrende Stichproben) noch nennt es bestimmte Indikatoren oder Erhebungsmethoden. Hierunter leidet v.a. die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Ländern und im Fall fehlender Landesregelungen auch zwischen den Behörden.³⁴²

Der Zustand von Böden gehört jedoch nicht zu den besonderen Beobachtungsaufgaben des § 6 Abs. 3 BNatSchG. In Anbetracht der spezielleren Bodeninformationssysteme des

³³⁶ Für eine Anwendbarkeit: OVG Münster Beschl. v. 18.6.2012 – 16 B 1467/11, ZUR 2012, 568 ff.; BMVEL 2002, S. 9; Notter ZUR 2008, 184 (187 f.); Hendrichke in: Feldwisch/Hendrichke/Schmehl 2003, Rn. 191; Kaus in: Fluck, Abfall- und Bodenrecht, 2009, § 17 BBodSchG Rn. 143; Ginzky ZUR 2008, 188 (190).

³³⁷ Im Bereich Bodenschutz und Landwirtschaft enthalten die Fachgesetze mit Ausnahme des Düngemittelgesetzes keine Regelungen zur Gefahrenabwehr (Bundesrat, BR-D 244/99, Ziff. 40; BMVEL 2002, S. 8; Fluck, Abfall- und Bodenrecht, 2009, § 3 BBodSchG Rn. 107, 127; Hendrichke in: Feldwisch/Hendrichke/Schmehl 2003, Rn. 184; Notter ZUR 2008, 184 (186).

³³⁸ Zu den politischen Hintergründen dieser weitgehenden Aufhebung einer über die gute fachliche Praxis hinausgehenden Gefahrenabwehr Smeddinck/Hogenmüller ZAU 2000, 298 (311 f.).

³³⁹ Die Frage bleibt daher auch in der Literatur unbeantwortet (siehe z.B. Klinck 2012, S. 118 f.).

³⁴⁰ Die Befugnis wurde vom Bundesrat eingebracht (Bundesrat BR-D 244/99, Ziff. 40).

³⁴¹ Zur Bestimmtheit von Ver- und Gebotstatbeständen bei Bußgeldbewehrung (BVerfG Beschl. v. 23.10.1985 – 1 BvR 1053/82, BVerfGE 71, 108 (114 ff.); BVerfG Beschl. v. 27.7.2006 – 9 B 19.06, DVBl 2007, 639 f.).

³⁴² Ausführlich zu den Defiziten der Umweltbeobachtung Möckel/Reese in: Reese et al. 2010, S. 403 ff.

§ 21 Abs. 4 BBodSchG erscheint dies auch rechtlich angemessen. Allerdings kann dadurch die naturschutzfachliche Umweltbeobachtung nicht die Defizite der Bodenbeobachtung ausgleichen.

Des Weiteren sind die Naturschutzbehörden der Länder und das Bundesamt für Naturschutz nach § 3 Abs. 2 BNatSchG verpflichtet, die Einhaltung der Vorschriften des BNatSchG und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften (z.B. Schutzgebietsverordnungen) zu überwachen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und insbesondere zur Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sieht das Naturschutzrecht der Länder entsprechend § 65 Abs. 1 und 3 BNatSchG regelmäßig umfangreiche Befugnisse für die Naturschutzbehörden vor. Ihnen ist es i.d.R. gestattet Grundstücke nach Ankündigung zu betreten und dort u.a. naturschutzfachliche Erhebungen, Vermessungen und Bodenuntersuchungen durchzuführen.³⁴³ Teilweise haben die Behörden sogar einen Auskunftsanspruch gegenüber natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts.³⁴⁴ Insofern können normativ betrachtet die Naturschutzbehörden vor Ort prüfen, ob z.B. die Grundsätze von § 5 Abs. 2 BNatSchG eingehalten werden, Eingriffe nach § 14 Abs. 1 BNatSchG vorliegen oder gesetzlich geschützte Biotop beeinträchtigt werden. Hiervon zu unterscheiden sind die faktischen Möglichkeiten der behördlichen Kontrolle des Naturschutzrechts, welche durch Haushaltskürzungen und Personalabbau im letzten Jahrzehnt reduziert wurden.³⁴⁵ Um nachteilige Veränderungen von Natur und Landschaft erkennen zu können, sind wiederkehrende Erfassungen und die Dokumentation des Istzustandes erforderlich. Das Recht stellt hierfür u.a. die Landschaftsplanung (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG) und die Biotopkartierung (§ 30 Abs. 7 BNatSchG) zur Verfügung.

Ebenfalls ist in § 3 Abs. 2 BNatSchG die generelle Anordnungsbefugnis der Naturschutzbehörden geregelt, die Einhaltung der Vorschriften des Naturschutzrechts sicherzustellen. Hierzu gehören alle Ge- und Verbote (z.B. bei gesetzlichen Biotopen, beim Artenschutz), die Eingriffsregelung, aber auch die Grundsätze der guten fachlichen Praxis in § 5 BNatSchG, wobei sich Letztere aufgrund ihrer Abstraktheit und Unbestimmtheit nur sehr eingeschränkt überwachen und mit Verwaltungsakt durchsetzen lassen (siehe 3.3.2.2).³⁴⁶ Allenfalls bei groben Zuwiderhandlungen, insbesondere gegen das Umbruchverbot von Grünland (Nr. 5) oder bei sehr hohem Viehbesatz (Nr. 4), dürften vollziehbare Anordnungen in der Praxis tatsächlich erfolgen.³⁴⁷

Bei der Eingriffsregelung gibt es nicht nur die nachträgliche Anordnungsbefugnis, sondern auch eine vorsorgende Genehmigungspflicht (§ 17 Abs. 1 bzw. Abs. 3 BNatSchG). Landwirtschaftliche Betriebe, die Maßnahmen i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG vornehmen, müssen vorher die naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung beantragen und die erforderlichen Angaben zu Art und Umfang der Maßnahmen sowie zu Vermeidung, Ausgleich und Ersatz machen (§ 17 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 BNatSchG). Dies gilt auch für Maßnahmen der landwirtschaftlichen Bodennutzung, wenn diese die gute fachliche Praxis nicht einhalten oder trotz Einhaltung den Zielen des Naturschutzes und der

³⁴³ Z.B. Art. 54 Abs. 1 BayNatSchG; § 54 Abs. 2 SächsNatSchG; § 49 Abs. 1 Nr. 1 NatSchG SchlH.

³⁴⁴ Z.B. § 54 Abs. 1 SächsNatSchG.

³⁴⁵ SRU 2007, Tz. 97, 218 ff.

³⁴⁶ Für eine umfassende behördliche Konkretisierung der guten fachlichen Praxis Agena NuR 2012, 297 ff.

³⁴⁷ Vgl. VG Schwerin Beschl. v. 4.6.2012 – 7 B 240/12, NuR 2012, 591 f.

Landschaftspflege widersprechen. Erfolgt der Eingriff ohne Genehmigung, soll die Naturschutzbehörde gemäß § 17 Abs. 8 BNatSchG die weitere Durchführung untersagen. Sie ist außerdem befugt Maßnahmen zur Herstellung des früheren Zustandes anzuordnen. Diese Anordnungsbefugnis geht der generellen Anordnungsbefugnis in § 3 Abs. 2 BNatSchG vor. Bei genehmigten Eingriffen kann die Behörde Sicherheiten für die Kompensationsmaßnahmen verlangen (§ 17 Abs. 5 BNatSchG) und im Falle der Nicht- oder Schlechterfüllung die festgesetzten Kompensationspflichten des § 15 Abs. 2 BNatSchG mit Hilfe des Verwaltungszwangs entsprechend den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen des Bundes oder Landes durchsetzen bzw. in Form der Ersatzvornahme auf Kosten des Pflichtigen vornehmen lassen.

§ 69 BNatSchG ordnet für verschiedene Regelungen des BNatSchG an, dass Verstöße eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit sind. Dies gilt z.B. für ungenehmigte Eingriffe oder nicht ausnahmsweise zugelassene erhebliche Beeinträchtigungen gesetzlich geschützter Biotope (§ 69 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 5 BNatSchG). Keine Ordnungswidrigkeit sind allerdings Verstöße gegen die Grundsätze der guten fachlichen Praxis. Dies korrespondiert mit der Abstraktheit und unzureichenden Vollziehbarkeit derselben.³⁴⁸ Sofern der Verstoß auch den Eingriffstatbestand des § 14 Abs. 1 BNatSchG erfüllt und nicht nach § 17 Abs. 3 BNatSchG genehmigt ist (§ 14 Abs. 2 BNatSchG ist aufgrund des Verstoßes widerlegt), liegt aber nach § 69 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG eine Ordnungswidrigkeit des Landwirtes vor.

3.4.3.3. Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts

Art. 22 Abs. 1 Direktzahlungsverordnung 73/2009 verpflichtet die Mitgliedstaaten die Cross Compliance-Anforderungen durch Vor-Ort-Kontrollen zu überprüfen. Die Europäische Union hat 2009 nach der Kritik des Europäischen Rechnungshofes zur Durchsetzung der Cross Compliance-Anforderungen ausführliche Vorschriften zur Kontrolle der Betriebsinhaber und zur Kürzung der Direktzahlungen im Fall von Verstößen erlassen.³⁴⁹ So bestimmen Art. 49 ff. Durchführungsverordnung 1122/2009, wie oft die Mitgliedstaaten Vor-Ort-Kontrollen mindestens durchführen müssen (mindestens bei 1 % der empfangenden Betriebsinhaber), wie die Auswahl der Betriebe erfolgt (nach Risikoanalyse und Zufallsprinzip), welche Elemente die Vor-Ort-Kontrolle aufweisen muss (z.B. mindestens die Hälfte der Parzellen) und dass Fernerkundungen zulässig sind. Der Europäische Rechnungshof kritisierte, dass viele Kontrollen zu Zeiten erfolgen, zu denen eine wirksame Kontrolle der Grundanforderungen und des glöZ-Standards nicht oder nur eingeschränkt möglich ist.³⁵⁰ Seit 2009 sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 53 Abs. 1 UAbs. 3 Verordnung 1122/2009 verpflichtet, während des Jahres für sämtliche Anforderungen und Normen ein angemessenes Kontrollniveau zu gewährleisten und die Betriebsinhaber zu einem Zeitpunkt zu kontrollieren, zu dem sich die meisten Anforderungen und Normen, für die sie ausgewählt wurde, überprüfen lassen. Allerdings verpflichtet Art. 53 Abs. 3 Verordnung 1122/2009 nur zu einem Kontrollbesuch im Jahr. Die ebenfalls vom Rechnungshof bemängelten fehlenden aussagekräftigen Leistungsindikatoren³⁵¹ hat die Union 2009 nicht eingeführt, sondern lediglich den

³⁴⁸ Siehe Fn. 341.

³⁴⁹ Vgl. hierzu z.B. von Eickstedt 2010, S. 112 ff., 126 ff.; Baumgarten 2008, S. 325 ff. Zur früheren Regelung Meyer-Bolte 2007, S. 161 ff.

³⁵⁰ Europäischer Rechnungshof 2008, S. 27 f.

³⁵¹ Europäischer Rechnungshof 2008, S. 13.

Mitgliedstaaten freigestellt, bei der Vor-Ort-Kontrolle objektive, geeignete Indikatoren zu nutzen (Art. 53 Abs. 5 Verordnung 1122/2009).

Nationale Kontrollvorschriften bezüglich der Cross Compliance-Anforderungen bestehen nur mit § 29 Abs. 1 InVeKoS-Verordnung,³⁵² der den zuständigen Landesbehörden und der Bundesanstalt das Recht einräumt, Betriebsstätten und -flächen zu betreten und Bücher, Aufzeichnungen etc. einzusehen. Der Betriebsinhaber ist verpflichtet Auskünfte zu erteilen und die Behörden zu unterstützen. Im Übrigen verpflichten die Regelungen der Durchführungsverordnung 1122/2009 gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV die zuständigen Behörden und die betroffenen Landwirte unmittelbar.

Die Cross Compliance-Anforderungen sind trotz ihrer Funktion als Mindeststandards keine ordnungsrechtlichen Ge- oder Verbote, sondern Bedingungen und Auflagen für die Gewährung von Beihilfen. Insofern gibt es auch keine behördlichen Anordnungs- oder Durchsetzungsbefugnisse. Vielmehr beschränkt sich der Vollzug auf sanktionierende Beihilfekürzungen.³⁵³ Gemäß Art. 23 f. Direktzahlungsverordnung müssen die Mitgliedstaaten bei Verstößen gegen die Cross Compliance-Anforderungen die Direktzahlungen entsprechend Ausmaß, Schwere, Dauer und Wiederholung von Verstößen kürzen. Die Durchführungsverordnung 1122/2009 definiert seit der Kritik der Mitgliedstaaten³⁵⁴ in Artikel 47 Ausmaß, Schwere und Dauer von Verstößen sowie wann ein wiederholter Verstoß vorliegt. Näher bestimmt werden auch die Kürzungshöhen. Entsprechend Art. 24 Direktzahlungsverordnung dürfen fahrlässige Verstöße nur zu Kürzungen von maximal 5 % bzw. bei wiederholten Verstößen von maximal 15 % führen, während vorsätzliche Verstöße mindestens 20 % nach sich ziehen müssen und Kürzungen bis zu 100 % gestatten. Weitere Konkretisierungen erfolgen in Art. 70 ff. Verordnung 1122/2009. So gelten z.B. die Obergrenzen bei fahrlässigen Verstößen für die Summe aller Verstöße innerhalb eines Kalenderjahres (Art. 71 Abs. 4 Verordnung 1122/2009). Des Weiteren geben Art. 71 Abs. 1, 72 Abs. 1 der Verordnung vor, dass bei fahrlässigen Verstößen grundsätzlich 3 % und bei vorsätzlichen Verstößen 20 % zu kürzen sind. Die Evaluierung der Europäischen Kommission ergab 2007 allerdings, dass die Mitgliedstaaten in 68 Prozent der Fälle die Direktzahlungen nur um 1 %, in 14 Prozent der Fälle um 3 % und in 12 Prozent der Fälle um 5 % kürzten.³⁵⁵ Ob höhere Kürzungen wegen wiederholter oder vorsätzlicher Verstöße verhängt wurden, berichtete die Kommission leider nicht. Der Europäische Rechnungshof stellte 2008 fest, dass die Mitgliedstaaten bei einem nicht unerheblichen Teil von Verstößen gar keine Kürzungen vornahmen, auch wenn die Verstöße wichtige Umweltvorschriften betrafen.³⁵⁶ Insgesamt sind die gekürzten Geldbeträge regelmäßig niedriger als die Kosten für die Einhaltung einzelner Cross Compliance-Anforderungen. Oftmals betrugen sie kaum mehr als 100 € je Betrieb und Jahr (z.B. blieben in den Niederlanden 50 %, in Finnland 65 % und in Polen 94 % der Kürzungen unter 100 €), was gemäß Art. 23 Abs. 2 Direktzahlungsverordnung die Mitgliedstaaten berechtigt, von Kürzungen abzusehen.³⁵⁷

³⁵² Verordnung des BMELV über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems.

³⁵³ Meyer-Bolte 2007, S. 151 ff., 241 ff.; Baumgarten 2008, S. 328 ff.

³⁵⁴ Vgl. Europäische Kommission 2007, S. 5 f.

³⁵⁵ Europäische Kommission 2007, S. 5.

³⁵⁶ Europäischer Rechnungshof 2008, S. 30 f.

³⁵⁷ Europäischer Rechnungshof 2008, S. 30 f.

Auf nationaler Ebene bestehen trotz der Verordnungsermächtigung des BMELV in § 5 Abs. 1 Nr. 5 DirektZahlVerpflG keine näheren Bestimmungen zur Gewichtung von Verstößen und keine deutschlandweit einheitlichen Kürzungskriterien. Welcher Verstoß welche Kürzungen nach sich zieht, bleibt den Ländern bzw. bei fehlenden landesrechtlichen Vorschriften den zuständigen Landwirtschaftsämtern überlassen.

3.4.3.4. Nachhaltigkeitskriterien des Bioenergierechts

Das Bioenergierecht sieht ein privatwirtschaftlich organisiertes Kontrollsystem vor. Die Einhaltung der Nachhaltigkeitsanforderungen ist von den Wirtschaftsteilnehmern nachzuweisen (Art. 18 Abs. 1 Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28; Art. 7c Abs. 1 Biokraftstoff-Richtlinie 2009/30). Wirtschaftsteilnehmer sind hier v.a. die Strom- oder Kraftstoffproduzenten. Auf nationaler Ebene hat Deutschland hierfür ein Nachweissystem eingerichtet, bei dem zertifizierte Schnittstellen oder Umweltgutachter die Einhaltung der Nachhaltigkeitsanforderungen überwachen, dokumentieren und nachweisen (§§ 11-57, 58 Biokraft-NachV; §§ 11-57, 59 BioStrom-NachV). Schnittstellen sind gemäß § 2 Abs. 3 BioStrom-NachV, § 2 Abs. 3 BioKraft-NachV Zwischenhändler, Ölmühlen und Raffinerien. Zertifizierungsstellen wiederum sind unabhängige natürliche und juristische Personen mit bestimmter Fachkompetenz oder zwei beschäftigten Umweltgutachtern (§§ 2 Abs. 6, 43 BioStrom-NachV; §§ 2 Abs. 6, 43 Biokraft-NachV). Da die Nachhaltigkeitsanforderungen keine ordnungsrechtlichen Verbote, sondern beihilferechtliche Anforderungen sind, bestehen keine Anordnungsbefugnisse, sondern nur Beihilfekürzungen. Nach § 8 EEG wird keine Vergütung und nach § 50 EnergieSteuerG keine Steuerbefreiung gewährt, wenn kein Zertifikat vorliegt. Problematisch ist, dass eine falsche Deklaration durch die Schnittstellen oder eine falsche Zertifizierung der Schnittstellen keine Ordnungswidrigkeit darstellt.

3.4.3.5. Vorschriften zum Schutz von Grünland

Die über verschiedene Gesetze verteilten Vorschriften zum Schutz von Grünland bzw. von Dauergrünland haben auch verschiedene Kontroll- und Durchsetzungsbefugnisse zur Folge.

Der Umbruch von Dauergrünland stellt im Regelfall einen Eingriff im Sinne von § 14 Abs. 1 und 2 BNatSchG dar (siehe 3.3.5.1), der nach § 17 Abs. 3 BNatSchG die erörterte Eingriffsgenehmigung benötigt, die von dem landwirtschaftlichen Betrieb zu beantragen ist. In der Genehmigung sind Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen festzulegen. Nicht genehmigte Umbrüche sollen von den Naturschutzbehörden untersagt werden und sind nach § 69 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG Ordnungswidrigkeiten.

Die Schutzvorschriften im WHG sind strenger ausgestaltet als die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, da der Umbruch von Grünland in Gewässerrandstreifen und in Überschwemmungsgebieten kraft Gesetz untersagt ist. Die Behörden können gemäß §§ 38 Abs. 5, 78 Abs. 4 WHG aber Ausnahmen genehmigen. Zur Überwachung sind die Wasserbehörden gemäß § 101 Abs. 1 WHG befugt, Grundstücke und Anlagen zu betreten, technische Ermittlungen und Prüfungen vorzunehmen sowie Auskünfte und Unterlagen einzufordern. Im Fall von Verstößen liegt gemäß § 103 Abs. 1 Nr. 6 und 16 WHG eine Ordnungswidrigkeit vor, die mit Bußgeld zu ahnden ist. Verstöße in Überschwemmungsgebieten sind gemäß § 4a DirektZahlVerpflV auch Verstöße gegen Cross Compliance-Anforderungen und haben daher auch Kürzungen der Direktzahlungen

zur Folge. Eine spezifische Anordnungsbefugnis zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes normiert das WHG nicht. Es enthält aber eine allgemeine Anordnungsbefugnis in § 100 Abs. 1 WHG. In sehr unterschiedlichem Umfang enthalten die Wassergesetze der Länder Anordnungsbefugnisse zum Schutz von Gewässerrandstreifen und Überschwemmungsgebieten oder allgemeine Anordnungsbefugnisse zur Durchsetzung des WHG und des Landeswasserrechts.³⁵⁸

Die landesrechtlichen Dauergrünland-Erhaltungsregelungen auf der Grundlage von § 5 Abs. 3 Nr. 1 DirektZahlVerpflG normieren Genehmigungspflichten bzw. gesetzliche Verbote mit Erlaubnisvorbehalt im Fall eines mehr als fünfprozentigen Rückgangs. Aber weder das DirektZahlVerpflG noch die Dauergrünland-Erhaltungsverordnungen ermächtigen die zuständigen Behörden Betriebsgrundstücke für Kontrollen zu betreten und zu untersuchen oder Auskünfte und Unterlagen einzufordern.³⁵⁹ Nur Nordrhein-Westfalen regelt, was bei erkannten Verstößen passiert (Wiedereinsaat oder nachträgliche Genehmigung).³⁶⁰ Auch eine Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit fehlt. Letzteres wird auch nicht durch § 4a DirektZahlVerpflV kompensiert, da dieser nicht auf die landesrechtlichen Erhaltungsverordnungen Bezug nimmt. Insofern führen Verstöße gegen Erhaltungsverordnungen auch nicht zu Kürzungen der Direktzahlungen. Lediglich NRW bestimmt, dass bei nicht wieder neu eingesäten oder nicht nachträglich genehmigten Umbrüchen ein wiederholter Verstoß i.S.d. Direktzahlungsrechts vorliegt.³⁶¹

In Mecklenburg-Vorpommern steht der Umbruch von Dauergrünland unter einem generellen Verbot mit Ausnahmevorbehalt.³⁶² Im Fall eines ungenehmigten Umbruchs können die Behörden die Wiederherstellung anordnen und ein Bußgeld verhängen.³⁶³

3.4.3.6. Recht des ökologischen Landbaus

Für den Ökolandbau sowie seine direkten und weiterverarbeiteten Produkte hat die Europäische Union ein Zertifizierungssystem eingeführt, wonach nur von Kontrollbehörden oder anerkannten Kontrollstellen zertifizierte Produkte als „ökologisch/biologisch“ bezeichnet und mit dem EU-Logo für ökologischen Landbau vermarktet werden dürfen (Art. 23 ff. i.V.m. Anhang Ökolandbauverordnung 834/2007). Die Mitgliedstaaten müssen ein geeignetes behördliches Kontrollsystem etablieren, welches durch nichtbehördliche Kontrollstellen ergänzt werden kann (Art. 27 Ökolandbauverordnung). Der Betrieb muss gegenüber diesen Kontrollbehörden oder -stellen seinen Betrieb, seine Tätigkeiten und alle konkreten Maßnahmen zur Einhaltung der ökologischen Produktionsvorschriften beschreiben sowie sich mittels einer Erklärung verpflichten, die ökologischen Vorgaben einzuhalten (Art. 63 Durchführungsverordnung 889/2008). Der Betrieb ist zur Buchführung verpflichtet und muss u.a. die Verwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln oder die Tieranzahl dokumentieren (Art. 66, 72, 76 Durchführungsverordnung). Die Kontrollbehörden oder -stellen müssen nach Art. 65, 90 Durchführungsverordnung bei jedem Betrieb mindestens einmal im Jahr eine

³⁵⁸ Z.B. Art. 21 Abs. 1, 46 Abs. 5 BayWG; §§ 58 Abs. 2, 59 NdsWG; § 58 Abs. 4 SchlHWG; § 79 Abs. 5 MecklVorpWG. Keine diesbezüglichen Anordnungsbefugnisse kennt z.B. das brandenburgische Wassergesetz.

³⁵⁹ Siehe Fn. 256.

³⁶⁰ § 1 Abs. 3 S. 1 Dauergrünlanderhaltungsverordnung NRW.

³⁶¹ § 1 Abs. 3 S. 2 Dauergrünlanderhaltungsverordnung NRW.

³⁶² §§ 2 f. Dauergrünlanderhaltungsgesetz MecklVorp.

³⁶³ §§ 4 f. Dauergrünlanderhaltungsgesetz MecklVorp.

vollständige Betriebsinspektion sowie generell weitere unangekündigte Stichprobenkontrollbesuche vornehmen, bei denen sie u.a. Unterlagen einsehen und Proben nehmen dürfen. Damit ist bei den Ökolandbau-Anforderungen eine wesentlich höhere Kontrollhäufigkeit als bei den Cross Compliance-Anforderungen vorgegeben (100 statt 1 Prozent der Betriebe). Stellen die Behörden oder Kontrollstellen Verstöße fest, müssen sie sicherstellen, dass die betroffenen Erzeugnisse oder bei schwerwiegenden Verstößen alle Erzeugnisse des Betriebes nicht mehr als ökologisch vermarktet werden (Art. 30 Ökolandbauverordnung). Die Produkte unterliegen keinem Vernichtungsgebot, sondern sind als nicht ökologisch erzeugt vermarktbare. Weitergehende Sanktionen in Form von Bußgeldern, Strafvorschriften oder Kürzung von Direktzahlungen bestimmt das europäische Recht nicht.

Die nationale Umsetzung der Verordnung erfolgt durch das Ökolandbaugesetz (ÖLG). Dieses regelt v.a. die Zulassung der privaten Kontrollstellen durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sowie die Pflichten der Kontrollstellen (§§ 4 f. ÖLG). Es enthält auch Kontrollbefugnisse der zuständigen Behörden gegenüber Kontrollstellen sowie Unternehmen, die Produkte des ökologischen Landbaus verarbeiten, ein- oder ausführen, lagern oder in Verkehr bringen (§ 8 ÖLG). Die Befugnis ermächtigt auch zu Vor-Ort-Kontrollen und Probeentnahmen. Schließlich stellt § 12 ÖLG die missbräuchliche Bezeichnung, Kennzeichnung und Bewerbung von Produkten als „ökologische/biologische Produktion“ unter Strafe, wenn die Voraussetzungen von Art. 23 Ökolandbauverordnung nicht vorliegen. Fahrlässige Falschbezeichnungen und vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen bestimmte Buchführungs- und Auskunftspflichten sind nach § 13 ÖLG Ordnungswidrigkeiten.

3.4.4. Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank

Erläuterungen zu dem Vollzugskriterium finden sich in der Einleitung zu 2.

Tabelle 12: Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank bezüglich Bodenschutz

Rechtsgebiet/Regelung	Suchbegriff	gefundene Entscheidungen	einschlägige Entscheidungen mit Bezug zu Landwirtschaft und Umwelt
gesetzliche Anforderungen an die gute fachliche Praxis	„§ 17 BBodSchG“	0	0
	„§ 5 Abs. 2 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2010	0	0
	„§ 5 Abs. 4 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2002	2	2
Anordnungen zur Abwehr von Wassererosion	„§ 8 Abs. 6 BBodSchV“	0	0
Eingriffsregelung und Umfang der freigestellten landwirtschaftlichen	„§ 14 Abs. 2 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2010	4	0
	„§ 18 Abs. 2 BNatSchG“	3	2

Bodennutzung	bezogen auf BNatSchG 2002		
	„§ 8 Abs. 7 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 1976 bis 2002	29	21 ³⁶⁴
	„§ 17 Abs. 3 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2010	1	1
Durchsetzung von Cross Compliance-Anforderungen	„DirektZahlVerpflG“	7	6
	„DirektZahlVerpflV“	0	0
Nachhaltigkeitsanforderungen bei Bioenergie	„Biokraft-NachV“	0	0
	„BioSt-NachV“	0	0
Schutz von Grünland und Dauergrünland (siehe auch Rechercheergebnisse zur guten fachlichen Praxis im BNatSchG und zu Nachhaltigkeitsanforderungen an Bioenergie)	„§ 38 Abs. 4 Nr. 1 WHG“	0	0
	„§ 78 Abs. 1 Nr. 9 WHG“	0	0
	„5 Abs. 3 DirektZahlVerpflG“	2	1
	„§ 8 Abs. 2 Nr. 10 NatSchG SN“	0	0
Umweltschadensrecht	„USchadG“, „Umweltschadensgesetz“	0	0

Die Auswertung zeigt, dass zu den Anforderungen an die gute fachliche Praxis im BBodSchG und BNatSchG nur zwei Entscheidungen ergangen sind und diese Vorschriften daher in der Praxis kaum zu Rechtsstreitigkeiten bzw. zu angefochtenen behördlichen Anordnungen führten, obwohl die Vorschriften mittlerweile seit mehr als zehn Jahren bestehen. Trotz der größeren Anzahl sind auch die Entscheidungen zur Freistellungsklausel bei der Eingriffsregelung gering, wenn man bedenkt, dass die Eingriffsregelung seit 1976 besteht und die Landwirte mehr als 50 Prozent der deutschen Landfläche bewirtschaften. Hierfür sind mehrere Gründe als ursächlich anzusehen. Zum Teil dürfte es an der Beschränkung der Suche auf Vorschriften des BNatSchG liegen, da bis 2010 rechtsentscheidend das jeweilige Landesrecht war und die Entscheidungen des BNatSchG nicht nennen mussten. Zum Teil liegt es gewiss aber auch an der fehlenden Genehmigungspflicht für landwirtschaftliche Handlungen, da vor 2010 nur in einigen Ländern eine subsidiäre naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigungspflicht existierte. Insgesamt dürften aber auch die geringen behördlichen Aktivitäten der Länder gegenüber landwirtschaftlichen Eingriffen ursächlich sein, wie die Recherche zum Umbruch von Dauergrünland in Sachsen (§ 8 Abs. 2 Nr. 10 SächsNatSchG) zeigt. Ebenfalls gering sind die Entscheidungen zu den Cross Compliance-Anforderungen, die seit 2004 in Deutschland für alle Landwirte, die Direktzahlungen beziehen, gelten, was die allermeisten sind. Hier zeigen sich die von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Rechnungshof kritisierten Kontrolldefizite in den Mitgliedstaaten und die zu niedrigen Beihilfekürzungen von oftmals kaum mehr als 100 €, die den Aufwand einer gerichtlichen Überprüfung nicht lohnen. Die gänzlich fehlenden Entscheidungen zu den

³⁶⁴ Auch hier v.a. bauliche Eingriffe von landwirtschaftlichen Betrieben.

Nachhaltigkeitsanforderungen der Biokraft-NachV und BioStrom-NachV dürften im Wesentlichen auf die erst kurze Geltungsdauer der Vorschriften zurückzuführen sein.

3.5. Zusammenfassung

Zum Schutz des Bodens bestehen bisher v.a. politische Absichtserklärungen der Europäischen Union und Deutschlands, aber kaum konkrete rechtliche Umweltqualitätsziele. Allein im Direktzahlungsrecht ist mit dem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (glöZ) von landwirtschaftlichen Böden ein Umweltziel mit konkreteren Anforderungen versehen. Mangels Benennung von Referenzzuständen oder konkreter Zielwerte ist dieses Umweltziel aber in seiner Steuerungskraft nicht mit den Umweltzielen des Wasser- und Luftreinhalterechts vergleichbar. Obwohl Bodendegradation die Landwirtschaft selber beeinträchtigt, liegen bisher keine repräsentativen Erkenntnisse über den Zustand landwirtschaftlicher Böden vor. Anhand von Einzeluntersuchungen ist aber auf größere Probleme hinsichtlich Bodenerosion, Bodenverdichtung, Verlust an organischer Substanz und Degradierung der Bodenorganismen zu schließen. Die deutschlandweite Bodenzustandsuntersuchung zu landwirtschaftlichen Böden wird bis Ende 2013 zumindest Informationen über den aktuellen Zustand der Kohlenstoffvorräte ermitteln.

Dem Bodenschutz dienen nicht nur das nationale Bodenschutzrecht bestehend aus Bundesbodenschutzgesetz und -verordnung, sondern auch das europäische und nationale Naturschutzrecht, Direktzahlungsrecht, Bioenergierecht, Recht des ökologischen Landbaus sowie verschiedene planungsrechtliche Instrumente.

Das BBodSchG bezweckt v.a. die Abwehr von Gefahren sowie die Sanierung von Altlasten und beschränkt die Vorsorge bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung auf die Grundsätze der guten fachlichen Praxis in § 17 BBodSchG. Letztere sind sehr abstrakt und die Behörden⁰ können sie nicht durch Anordnung verbindlich durchsetzen, sondern müssen sich auf Beratung beschränken. Weitergehende Regelungen zur Gefahrenabwehr bestehen nur für die Wassererosion, wobei das Ausbleiben von Gerichtsentscheidungen zu § 8 Abs. 6 BBodSchG in der JURIS-Datenbank für einen geringen Vollzug dieser Vorschrift spricht. Mit den Bodenschutzgebieten können die Länder gefährdete Böden besonders schützen.

Bodenschützende Anforderungen stellt das BNatSchG, welches mit dem Schutz des Naturhaushaltes über den bloßen Arten- und Habitatschutz hinausgeht. Die Grundsätze der guten fachlichen Praxis in § 5 Abs. 2 BNatSchG weisen ähnliche Probleme wie § 17 BBodSchG auf. Relevanter für den Bodenschutz ist hingegen die Eingriffsregelung in §§ 14 ff. BNatSchG, welche an die Veränderung von Grundflächen anknüpft und neben der Vermeidung insbesondere Kompensationspflichten vorsieht. Mit § 17 Abs. 3 BNatSchG besteht seit 2010 deutschlandweit eine subsidiäre Eingriffsgenehmigung, die bei der an sich zulassungsfreien landwirtschaftlichen Bodennutzung erst den Vollzug der Eingriffsregelung ermöglicht. Aufgrund der Regelvermutung zugunsten der ordnungsgemäßen landwirtschaftlichen Bodennutzung in § 14 Abs. 2 BNatSchG ist die praktische Anwendung der Eingriffsregelung bei landwirtschaftlichen Maßnahmen jedoch stark eingeschränkt. Da einmalige Veränderungen (z.B. Umbruch von Dauergrünland, Bodenmelioration) nicht unter § 14 Abs. 2 BNatSchG fallen, ist hier die Eingriffsregelung aber uneingeschränkt anwendbar. Ob die Behörden diese Eingriffe

tatsächlich einer Eingriffsprüfung unterziehen, erscheint in Anbetracht der geringen Anzahl von Gerichtsentscheidungen allerdings fraglich.

Das europäische und nationale Direktzahlungsrecht knüpft mit den Cross Compliance-Anforderungen Bedingungen an die volle Auszahlung der Beihilfen. Für den Bodenschutz sind v.a. die glöZ-Vorgaben in der nationalen DirektZahlVerpflV bedeutsam. Diese enthalten v.a. Anforderungen an den Schutz vor Erosion, vor Humusverlust und zum Erhalt von Landschaftselementen. Die Anforderungen sind konkreter als die Grundsätze der guten fachlichen Praxis im BBodSchG und BNatSchG. Umgekehrt hat die gute fachliche Praxis aber einen weiterreichenden Schutzanspruch und ist mit ihrer Anknüpfung an die allgemein anerkannten Regeln der landwirtschaftlichen Praxis³⁶⁵ dynamischer als die glöZ-Anforderungen. Letztere weisen jedoch als beihilferechtliche Anforderungen eine bessere Vollzugsfähigkeit auf, da Verstöße zu Kürzungen der Direktzahlungen führen können. Allerdings existieren wie bei der guten fachlichen Praxis und anderen ordnungsrechtlichen Anforderungen Probleme der Durchsetzung und der Kontrolle. Die Europäische Union versucht diesen mit Mindestkontrollintensitäten (mindestens 1 % der Betriebe), der Offenlegung von Kontrollproblemen und der Evaluierung durch den Europäischen Rechnungshof zu begegnen.

Erst 2009 hinzugekommen sind die speziellen Nachhaltigkeitsanforderungen an flüssige Bioenergie zur Stromerzeugung und an Biokraftstoffe: Mit ihnen wollen die Union und Deutschland die energierechtliche Förderung an Umweltstandards knüpfen, die sowohl in der Union als auch in Drittländern einzuhalten sind. Sie gehen über die Cross Compliance-Anforderungen hinaus, da bei bestimmten besonders schutzwürdigen Flächen oder Böden kein Bioenergieanbau erfolgen darf, wobei allerdings das Problem des indirekten Landnutzungswandels durch Verschiebung der Flächen für Nahrungs- und Futtermittel bisher nicht gelöst ist. Verstöße lassen die Abnahmevergütung bzw. Steuerbefreiungen entfallen.

Für ökologisch wirtschaftende Betriebe normiert das europäische Recht besondere Anforderungen an den Schutz von Böden, wobei auch diese größtenteils sehr abstrakt sind. Konkrete Vorgaben bestehen hinsichtlich der Fruchtfolge und des Viehbesatzes. Aufgrund des verbotenen mineralischen Stickstoffdüngers besteht bei ökologischen Betrieben insgesamt ein größeres Eigeninteresse an einer bodenschonenden Bewirtschaftung, welche die Fruchtbarkeit erhält oder verbessert. Das Kontroll- und Zertifizierungssystem umfasst 100 Prozent der Betriebe im Jahr und ist damit ein Vielfaches intensiver als bei den Direktzahlungen und Cross Compliance-Anforderungen. Umfangreiche Straf- und Bußgeldvorschriften sichern die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen an Kennzeichnung, Buchführung und Mitteilungen ab.

Die im Abschnitt 3.3.5 besonders untersuchten Vorschriften zum Schutz von Grünland und Dauergrünland verteilen sich in Deutschland auf mehrere Gesetze und Rechtsgebiete. Hier ist mittlerweile eine nicht vollzugsförderliche Rechtszersplitterung eingetreten. Der Umbruch von Dauergrünlandflächen bedarf als Eingriff einer naturschutzrechtlichen Eingriffsgenehmigung und ist auszugleichen oder zu ersetzen. Den Umbruch von Dauergrünland für den Anbau von Pflanzen für die Weiterverarbeitung zu flüssigen Energieprodukten untersagen auch die nationale

³⁶⁵ Siehe Kapitel 9.

Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung und die Biostrom-Nachhaltigkeitsverordnung. Das WHG verbietet hingegen innerhalb der Gewässerrandstreifen und Überschwemmungsgebiete jeglichen Umbruch von Grünland. Seit 2009 haben mehrere Bundesländer gestützt auf § 5 DirektZahlVerpflG Rechtsverordnungen zum Schutz von Dauergrünland erlassen und den Umbruch unter ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt gestellt, wenn der Dauergrünlandanteil im Land um mehr als 5 Prozent gegenüber 2003 zurückgeht. Schließlich hat im Jahr 2010 auch das BMELV nachgelegt und in § 4a DirektZahlVerpflV wasser- und naturschutzrechtlich unzulässige Umbrüche von Dauergrünland unter die Sanktionsvorschriften des Direktzahlungsrechts gestellt, ohne allerdings auf die Eingriffsregelung oder die landesrechtlichen Dauergrünlandverordnungen Bezug zu nehmen. Ob die vielen Schutzvorschriften den Trend zur Umwandlung von Dauergrünland in Acker brechen, ist derzeit noch ungewiss.

Bei den planungsrechtlichen Instrumenten ist zu konstatieren, dass weder die Raumordnungsplanung noch die naturschutzrechtliche Landschaftsplanung oder die integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte nach dem GAKG wirksam die Art und das Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzung steuern können, da u.a. eine außenverbindliche Rechtswirkung fehlt. Auch die Bauleitplanung mit ihrem außenverbindlichen Bebauungsplan erlaubt keine entsprechenden Festsetzungen, da sie im Kern auf die bauliche Nutzung von Flächen beschränkt ist. Ein planerisches Instrument, mit dem sich z.B. die Anforderungen der guten fachlichen Praxis standortbezogen festlegen lassen, steht daher gegenwärtig nicht zur Verfügung.

Insgesamt ist der Bodenschutz mit den Anordnungsbefugnissen bei Wassererosion, den Vorschriften zum Dauergrünland und den Cross Compliance-Anforderungen am stärksten beim Erosionsschutz. Das Recht schützt dagegen deutlich schwächer vor dem Verlust organischer Substanz, vor Bodenverdichtungen und vor Degradationen der Bodenorganismen, obwohl diese Probleme nicht geringer zu gewichten sind. Bezüglich der Bodenorganismen sind auch die stoffrechtlichen Schutzanforderungen entscheidend, die im Abschnitt 5 untersucht werden.

4. Erhalt und Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte

Mit dem Umweltziel untersucht die Studie speziell die landschaftsbezogenen, quantitativen Veränderungen des Wasserhaushalts in einem Flussgebiet bzw. Teileinzugsgebiet und seine rechtliche Steuerung. Die stofflichen Umweltauswirkungen der Landwirtschaft auf Grundwasserkörper und Oberflächengewässer sind hingegen Teil des Umweltziels „Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen“.

Wasser bewegt sich global wie regional in Wasserkreisläufen, die durch die Prozesse Verdunstung, Atmosphärentransport, Niederschläge und Oberflächen- und Grundwasserabfluss angetrieben werden.³⁶⁶ Der terrestrische Teil des Wasserkreislaufs setzt sich aus verschiedenen Flussgebieten zusammen, die jeweils aus einem Einzugsgebiet, welches durch Wasserscheiden begrenzt ist, und einem sammelnden Abfluss bestehen. In einem Flussgebiet wird das Niederschlagswasser in Böden (Infiltration) oder direkt in Oberflächengewässern aufgenommen und in Böden (Retention), Grundwasserkörpern oder Oberflächengewässern gespeichert, um dann in die Atmosphäre zu verdunsten bzw. in die Meere zu fließen. Flussgebiete mit ihren Oberflächengewässern (Bäche, Flüsse, Seen) und Grundwasserkörpern sind außer von den Niederschlagsverhältnissen ganz wesentlich von der Landschaft, d.h. von der Topographie, den Bodenverhältnissen und der Landnutzung abhängig.³⁶⁷ Dieses Zusammenspiel lässt sich als Landschaftswasserhaushalt bezeichnen,³⁶⁸ auch wenn der Begriff kein rechtlicher Terminus des Wasserrechts ist. Die Landwirtschaft als in Deutschland vorherrschende Landnutzungsform prägt maßgeblich den Landschaftswasserhaushalt in den jeweiligen Flussgebieten und ihren Einzugsgebieten. Umgekehrt hat der Landschaftswasserhaushalt Einfluss auf Art und Maß der Landnutzungen in einem Flussgebiet. Der Einfluss dürfte steigen, wenn sich die klimatischen Veränderungen durch die anthropogene Klimaerwärmung verschärfen und sich globale sowie regionale Wasserkreisläufe verändern. Die gegenwärtigen Projektionen in Deutschland kommen bisher zu dem Schluss, dass in den Wintermonaten die Niederschläge und die Niederschlagsintensität voraussichtlich zunehmen werden, während in den Sommermonaten tendenziell eine Abnahme der Niederschlagsmengen, aber eine Zunahme von Starkregenereignissen erwartet wird.³⁶⁹ Was dies für die jeweiligen Flussgebiete und ihre Landschaftswasserhaushalte bedeutet, lässt sich gegenwärtig nur mit großen Unsicherheiten projizieren.³⁷⁰

Mit den Niederschlägen verändern sich regelmäßig auch die Landschaftswasserhaushalte. Da die anthropogenen Möglichkeiten einer gezielten Beeinflussung der Niederschlagsverhältnisse sehr begrenzt sind, müssen die Veränderungen v.a. durch modifizierende Eingriffe in den Wasserhaushalt (z.B. Talsperren, Deichverlegungen) und durch angepasste Landnutzungsformen aufgefangen werden. Erhalt und

³⁶⁶ Lennartz/Tiemeyer in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 57.

³⁶⁷ Scheffer/Schachtschabel 2010, S. 247 f.

³⁶⁸ Lennartz/Tiemeyer in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 57 ff.

³⁶⁹ Bundesregierung 2008a, S. 25; SRU 2008, Tz. 505 f.; Rippel 2008; Kamp et al. 2008, 17 (19 ff.); Wechsung et al. 2008, S. 17.

³⁷⁰ Bräuning/Klöcking 2008, 27 (34 f.); Jessel NuL 2008, 311 f. Zu den aktuellen Problemen z.B. Louwagie/Gay/Burrell 2009, S. 31.

Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte haben daher auch zum Ziel, dass die Resilienz der Oberflächengewässer und Grundwasserkörper sowie der Böden gegenüber klimatischen Veränderungen erhöht wird. Wesentliche Stellgröße ist neben dem bisher im Vordergrund stehenden schadlosen Wasserabfluss³⁷¹ der Rückhalt des Wassers in der Fläche (in Böden und Wasserkörpern). In Gebieten mit projizierten Niederschlagsrückgängen hilft eine Erhöhung der Wasserrückhaltekapazität, das ganzjährige Wasserdargebot für z.B. Landwirtschaft, Trinkwassergewinnung oder Schifffahrt im Flussgebiet zu sichern. In Gebieten mit bestehenden Hochwasserrisiken oder zu erwartenden Niederschlagszunahmen ist die Stärkung des Wasserrückhalts eine Maßnahme zum Schutz vor Hochwässern, Bodenerosion und erhöhtem Nähr- und Schadstoffaustrag. Bei Böden mit hohen organischen Anteilen, wie sie insbesondere bei kohlenstoffreichen, hydromorphen Böden (v.a. Moor- und Auenböden) bestehen, hat die Steuerung des Wasserhaushaltes des Weiteren eine große Bedeutung für den Klimaschutz, da reduzierte Grundwasserstände die Mineralisierungsprozesse in Böden beschleunigen können, wodurch diese Treibhausgase an die Atmosphäre abgeben.

4.1. Gesellschaftliche Ziele

Die Europäische Union hat 2000 mit der Wasserrahmenrichtlinie 60/2000 (WRRL) für die gesamte Gemeinschaft nicht nur eine integrierte Bewirtschaftung eingeführt, sondern auch europaweit qualitative Umweltziele für Oberflächengewässer und Grundwasserkörper aufgestellt und damit die Wasserpolitik und das Wasserrecht in Deutschland neu ausgerichtet. Bis dahin dominierte in Deutschland das Konzept der nutzungsbezogenen Bewirtschaftung. Nunmehr sind ökologische Aspekte und Zielstellungen und damit auch der Landschaftswasserhaushalt in den Mittelpunkt des Wasserrechts gerückt. Die WRRL hat allgemein zum Ziel, weitere Verschlechterungen des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt zu vermeiden und ihn möglichst zu verbessern (Art. 1 lit. a) WRRL). Mit dem Ziel sollen nicht nur die Wasserqualität und die aquatische Umwelt der Binnengewässer und Meere geschützt und verbessert, sondern auch negative Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren gemindert werden (Art. 1 lit. e) WRRL).

Konkret fordert Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Nr. 18 und 20 WRRL, dass die Mitgliedstaaten regulär bis 2015, im Ausnahmefall bis spätestens 2027, bei Oberflächengewässern einen „guten ökologischen und chemischen Zustand“ bzw. bei erheblich veränderten oder künstlichen Wasserkörpern ein „gutes ökologisches Potential und einen guten chemischen Zustand“ sowie bei Grundwasserkörpern einen „guten mengenmäßigen und chemischen Zustand“ erreichen. Wann ein guter Zustand vorliegt, bestimmt die WRRL u.a. anhand von Grenzwerten bezüglich chemischer Stoffe (siehe 5.1) und zu ermittelnden Referenzzuständen bezüglich der ökologischen Qualität (vgl. Anhang V WRRL). Neben den programmatischen Umweltzielen normiert Art. 4 Abs. 1 WRRL in Form von Zielen auch Verschlechterungsverbote für Oberflächen- und Grundwasserkörper.³⁷²

Die WRRL strebt mit dem Ziel des guten ökologischen und chemischen Zustands in erster Linie eine stofflich-biologische Verbesserung der europäischen Oberflächengewässer

³⁷¹ Vgl. § 8 Abs. 1 Bundeswasserstraßengesetz.

³⁷² Köck ZUR 2009, 227 (229 f.) m.w.N.

an. Hydrologische Aspekte spielen nur insofern eine Rolle, soweit der Wasserhaushalt, die Durchgängigkeit und die Morphologie von Flüssen und Seen relevant für die biologischen Qualitätskomponenten³⁷³ sind (Anhang V Nr. 1.2.1 und 1.2.2 WRRL). Nur beim Grundwasserschutz ist auch ein guter mengenmäßiger Zustand zu erreichen. Ein natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalt ist somit zwar nicht unmittelbar, aber in Teilbereichen mittelbar mit von den Zielen und Instrumenten der WRRL umfasst.

Das nationale Wasserrecht hat die Ziele der WRRL implementiert (§§ 27, 28, 47 WHG) und durch ein eigenes umfassendes Bewirtschaftungsziel in § 1 WHG ergänzt:

Zweck dieses Gesetzes ist es, durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen.

Die allgemeinen Grundsätze in § 6 WHG bestimmen, dass die nachhaltige Gewässerbewirtschaftung ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu gewährleisten hat, und nennt spezifische Einzelziele. Im Hinblick auf den Landschaftswasserhaushalt sind bei Absatz 1 hervorzuheben:

1. ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu erhalten und zu verbessern, insbesondere durch Schutz vor nachteiligen Veränderungen von Gewässereigenschaften,

...

5. möglichen Folgen des Klimawandels vorzubeugen,

6. an oberirdischen Gewässern so weit wie möglich natürliche und schadlose Abflussverhältnisse zu gewährleisten und insbesondere durch Rückhaltung des Wassers in der Fläche der Entstehung von nachteiligen Hochwasserfolgen vorzubeugen.

Nach Absatz 2 sollen des Weiteren die Gewässer, die sich in einem natürlichen oder naturnahen Zustand befinden, in diesem Zustand erhalten bleiben und nicht naturnah ausgebaute natürliche Gewässer so weit wie möglich wieder in einen naturnahen Zustand zurückgeführt werden, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dem nicht entgegenstehen.

Das Ziel „nachhaltige Gewässerbewirtschaftung“ und die diesbezüglichen Grundsätze entsprechen den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzrechts. Auch § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG gibt das Ziel vor, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter auf Dauer zu sichern. In Hinblick auf Gewässer konkretisiert § 1 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG, dass:

Meeres- und Binnengewässer vor Beeinträchtigungen zu bewahren und ihre natürliche Selbstreinigungsfähigkeit und Dynamik zu erhalten [sind]; dies gilt insbesondere für natürliche und naturnahe Gewässer einschließlich ihrer Ufer, Auen und sonstigen Rückhalteflächen; Hochwasserschutz hat auch durch natürliche oder naturnahe Maßnahmen zu erfolgen; für den vorsorgenden Grundwasserschutz sowie für einen ausgeglichenen Niederschlags-Abflusshaushalt ist auch durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege Sorge zu tragen,

³⁷³ Phytoplankton, Makrophyten und Phytobenthos, benthische wirbellose Fauna sowie Fischfauna.

Auch wenn der Landschaftswasserhaushalt trotz seines unmittelbaren Zusammenhangs mit dem Naturhaushalt nicht ausdrücklich genannt ist, so sind die aufgezählten Elemente, insbesondere der ausgeglichene Niederschlags-Abflusshaushalt und der Erhalt der Auen und Rückhalteflächen, wichtige Bestandteile des Landschaftswasserhaushaltes.

Während sich die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung nicht näher zu einem dauerhaft leistungsfähigen Landschaftswasserhaushalt äußert und nur Ziele bezüglich der stofflichen Belastung von Gewässern durch die Landwirtschaft benennt,³⁷⁴ betont die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel der Bundesregierung vom 17. Dezember 2008 den Anpassungsbedarf beim Hochwasserschutz sowie der Wasserversorgung und hebt die Synergiepotentiale eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche hervor.³⁷⁵ Die von der Bundesregierung 2007 beschlossene Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt misst dem Wasserrückhalt und dem Landschaftswasserhaushalt eine untergeordnete Bedeutung zu, äußert aber die Absicht bis 2010 den Landschaftswasserhaushalt stärker im Flurbereinigungsgesetz zu berücksichtigen, was bisher jedoch nicht geschehen ist.³⁷⁶

4.2. Problemlage

Die Landwirtschaft beeinflusst als größter Flächennutzer in Deutschland in vielfacher Weise den Landschaftswasserhaushalt.³⁷⁷ Landwirtschaftliche Flächen weisen eine geringere Verdunstung (Interzeption und Evaporation) als Waldflächen auf.³⁷⁸ Auch das Vermögen landwirtschaftlicher Böden Niederschläge aufzunehmen und zu speichern ist gegenüber dem Wald vermindert.³⁷⁹ Die Ursachen sind aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge zwischen Pflanzen, Bodenlebewesen, Grundwasserstand, Bodenart und Bodenbearbeitung oftmals multikausal und unterscheiden sich je nach Gebiet.³⁸⁰ Hervorzuheben ist, dass die mechanische und chemische Bodenbearbeitung in der Landwirtschaft (z.B. Pflügen, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln) oftmals das Bodengefüge verändert und die Anzahl und Aktivität der Bodenlebewesen (z.B. Regenwürmer) reduziert, wodurch sich die Porosität und damit die Infiltration und Retentionsfähigkeit von Böden verringert.³⁸¹ Auch der hinsichtlich Zeit und Größe reduzierte Pflanzenbewuchs beeinflusst nicht nur die Verdunstung,³⁸² sondern ebenfalls das Bodengefüge (z.B. Durchwurzelungsgrad und -tiefe, Humusgehalt), die Infiltration und Retention sowie den Oberflächenabfluss. Deshalb bestehen nicht nur zwischen Waldböden und landwirtschaftlichen Flächen deutliche Unterschiede, sondern auch zwischen Ackerland und Dauergrünland sowie innerhalb derselben (z.B. pflügende oder konservierende Bodenbewirtschaftung, konventionelle oder ökologische Landbewirtschaftung).

³⁷⁴ Bundesregierung 2002, S. 113 ff., 233.

³⁷⁵ Bundesregierung 2008a, S. 14, 21 ff.

³⁷⁶ Bundesregierung 2007, S. 40, 70.

³⁷⁷ Sieker et al. 2007; Reese in: Reese et al. 2010, S. 69 f.

³⁷⁸ Sieker et al. 2007, S. 205.

³⁷⁹ Sieker et al. 2007, S. 65 f., 205; Mendel 2000.

³⁸⁰ Lennartz/Tiemeyer in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 71 ff.

³⁸¹ Hartmann et al. 2009; Schnug/Haneklaus Landbauforschung Völkenrode 2002, 197 ff.; Lilienthal/Schnug KTBL-Schrift 2008, 123 ff.

³⁸² Lennartz/Tiemeyer in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 62 ff.

Dauergrünlandflächen bieten aufgrund des dauerhaften Bewuchses eine deutlich höhere Hemmung des Oberflächenabflusses (Rauigkeit) sowie wegen des höheren Gehalts an organischer Substanz im Boden, der stärkeren Durchwurzelung und der höheren Zahl sowie Aktivität von Bodenlebewesen eine größere Porosität und damit insgesamt eine höhere Infiltration und Retention als Ackerflächen.³⁸³ Feldversuche zeigen, dass auch bei ökologisch bewirtschafteten Ackerflächen Porosität, Infiltration und Retention deutlich höher sind als bei vergleichbaren konventionell bewirtschafteten Anbaukulturen, was insbesondere auf die größeren Regenwurmpopulationen und sonstige biologische Aktivität sowie den höheren Humusgehalt zurückzuführen ist.³⁸⁴ Ähnliche aber i.d.R. geringere positive Effekte lassen sich ebenfalls bei Flächen feststellen, die nicht wie bisher üblich gepflügt, sondern nur mit Grubber oder Egge bearbeitet bzw. gemulcht und direkt besät werden (konservierende Bodenbearbeitung).³⁸⁵ Diese Bearbeitungsform schützt vor Erosion, erhält den Humusgehalt und fördert die Bodenbiozönose.³⁸⁶ Die Technik verbreitet sich in Deutschland immer mehr, da sie aufgrund der Einsparung von energieintensiven Bearbeitungsgängen auch ökonomisch interessant ist. Allerdings erfordert die Bearbeitung aufgrund des höheren Unkrautdrucks ein besseres Pflanzenschutzmanagement, was in der Praxis teilweise zu einem verstärkten Pflanzenschutzmitteleinsatz, insbesondere von Totalherbiziden wie Glyphosat, führt.³⁸⁷ Unterschiede bei Porosität, Infiltration und Retention bestehen auch – allerdings in geringem Maße – zwischen den verschiedenen Ackerkulturen (z.B. Getreide, Mais, Hackfrüchte).³⁸⁸ So weisen Maisanbauflächen aufgrund des spät im Jahr beginnenden Pflanzenwachstums und der größeren Pflanzenabstände einen größeren Oberflächenabfluss mit höherem Erosionsrisiko auf als z.B. Flächen mit Winterweizen oder Raps. Schließlich sind auch Faktoren wie Bodenverdichtung durch Landmaschinen oder Tierbesatz, fehlende Landschaftsstrukturen (Gewässerrandstreifen, Kraut-, Hecken- oder Gehölzstreifen, Geländemulden), hangparallele Ackerfurchen und Fahrspuren nicht unerheblich für den Oberflächenabfluss und die Infiltration von Niederschlagswasser.³⁸⁹

Die Landwirtschaft beeinflusst den Bodenwasserhaushalt von Flächen und den Landschaftswasserhaushalt in Einzugsgebieten jedoch nicht nur durch Art und Maß der Bodennutzung und -bearbeitung, sondern auch durch direkte Veränderungen der Gewässerkörper. Landwirtschaftliche Flächen werden be- oder entwässert, um bessere ackerbauliche Verhältnisse zu schaffen.³⁹⁰ Insbesondere in Deutschland, welches in gemäßigten Breiten sowie an der Grenze zwischen atlantischem und kontinentalem Klima liegt und in vielen Regionen hohe jährliche Niederschlagsmengen aufweist, ist die Entwässerung landwirtschaftlicher Flächen verbreitet.³⁹¹ Die Angaben schwanken zwischen 27 Prozent künstlich entwässerter Flächen in Ostdeutschland und 37 Prozent für Westdeutschland bzw. 1,12 Mio. ha drainierter Flächen in Ostdeutschland und 1,52 Mio.

³⁸³ Huber et al. 2005, 57 ff.; Sieker et al. 2007, S. 66, 309.

³⁸⁴ Siehe Fn. 381.

³⁸⁵ Sieker et al. 2007, S. 63 f., 273 f.; Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft 2006; Zimmerling/Schmidt 2002; Sommer Bodenschutz 1999, 15 ff.; Lilienthal/Schnug KTBL-Schrift 2008, 123 (125 f.); Hartmann et al. 2009, S. 53 f., 56.

³⁸⁶ Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft 2006; Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft 2006; Sieker et al. 2007, S. 63 f.; Seyfarth et al. 1999. Vgl. auch Tagungsbeiträge in UBA 2004.

³⁸⁷ Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft 2006, S. 7; Schulze Landinfo 1999, 29 ff.

³⁸⁸ Lilienthal/Schnug KTBL-Schrift 2008, 123 (124 f.).

³⁸⁹ Sieker et al. 2007; Lilienthal/Schnug KTBL-Schrift 2008, 123 ff.

³⁹⁰ Fohrer/Schmalz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 233.

³⁹¹ Bundesregierung 2009, S. 51 f.; BfN 2008b.

ha in Westdeutschland, wobei der Anteil in der norddeutschen und bayrischen Tiefebene besonders hoch ist.³⁹² Zusammen würden danach 2,64 Mio. ha oder 15,5 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen entwässert. Betroffen sind insbesondere Niedermoorböden sowie Auenböden in Tälern, bei denen die vorherrschenden hohen Grundwasserstände abgesenkt werden, um den Anbau bestimmter Kulturen und den Einsatz schwerer Landmaschinen zu ermöglichen.³⁹³ Von den 18.098 km² Moorböden in Deutschland (5,1% der Gesamtfläche), werden 32 % als Acker und 40 % als Grünland genutzt (entspricht 8 % der landwirtschaftlichen Fläche).³⁹⁴ Die Entwässerung von Mooren ermöglicht nicht nur eine veränderte Landnutzung, sondern verändert die Artenzusammensetzung auf den Flächen und verursacht umfangreiche Treibhausgasemissionen.³⁹⁵

Landwirtschaftliche Flächen lassen sich entwässern, indem man angrenzende natürliche Fließgewässer vertieft, begradigt und von Hindernissen beräumt, wodurch der Grundwasserspiegel abgesenkt und die Fließgeschwindigkeit erhöht wird.³⁹⁶ Teilweise werden natürliche Fließgewässer auch verrohrt, um die Flächen ackerbaulich zu nutzen. Welche Dimensionen dies haben kann, illustriert Schleswig-Holstein, wo über 70 Prozent der oberirdischen Gewässer verrohrt sind.³⁹⁷ Fehlen natürliche Fließgewässer, können durch Entwässerungsgräben künstliche Abflüsse geschaffen werden. Auch diese verringern den Grundwasserspiegel und leiten das Oberflächenwasser schneller in das nächste Gewässer (Vorfluter).³⁹⁸ Schließlich kann man den Grundwasserspiegel auch durch unterirdische Rohrsysteme aus Ton- oder Kunststoffrohren (Drainagen) absenken. Die über mehrere Jahrhunderte hinweg erfolgten Begradigungen von Bächen und Flüssen hat den Landschaftswasserhaushalt in Richtung eines erhöhten Wasserabflusses verändert. Hinzu kamen die deutschen Kultivierungsprogramme der letzten drei Jahrhunderte, wo großflächige Sumpf- und Mooregebiete entwässert und landwirtschaftlich erschlossen (z.B. Odermarsch) und die Flüsse in enge und begradigte Flussbetten gezwängt wurden (z.B. Rhein, Oder).³⁹⁹ Die Flussbegradigungen verfolgten mit dem Hochwasserschutz, der verbesserten Schifffahrt und der Landgewinnung mehrere Zwecke. In Brandenburg z.B. gelten in Folge dessen die meisten Fließgewässer als erheblich verändert oder künstlich geschaffen i.S.v. § 28 WHG.⁴⁰⁰ Teilweise wurde und wird Grundwasser oder Oberflächenwasser, wie im Bereich des Marschlandes hinter den Küstendeichen, auch abgepumpt. Den bisher letzten Intensivierungsschub erlebten die landwirtschaftlich geprägten Wasserkörper mit den Flurbereinigungs- und Meliorationsmaßnahmen in der BRD und DDR bis 1990.⁴⁰¹ Die Entwässerung bewirkt und bezweckt nicht nur ein Absenken der Grundwasserstände, sondern kann und soll auch den Wasserabfluss aus der Fläche nach Niederschlagsereignissen erhöhen und

³⁹² Wiskow/van der Ploeg *Journal of Hydrology* 2003, 163; Fohrer/Schmalz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 233.

³⁹³ SRU 2012, Tz. 402 ff.; Wiskow/van der Ploeg *Journal of Hydrology* 2003, 163 (164); Drösler et al. 2011, S. 2. Für Brandenburg Lischeid 2010, S. 23.

³⁹⁴ Drösler et al. 2011, S. 2.

³⁹⁵ SRU 2012, Tz. 401 ff.

³⁹⁶ Fohrer/Schmalz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 233 ff.; Giesen in: Dombert/Witt 2011, § 15 Rn. 15 ff., 25 ff.

³⁹⁷ Giesen in: Dombert/Witt 2011, § 15 Rn. 15.

³⁹⁸ Vgl. Giesen in: Dombert/Witt 2011, § 15 Rn. 25 ff.

³⁹⁹ Umfassend und detailliert Blackbourn 2007.

⁴⁰⁰ Driescher 2003.

⁴⁰¹ Drastig/Prochnow/Brunsch 2010, S. 13 f.

beschleunigen.⁴⁰² Auch die Unterhaltung der Gewässer soll v.a. einen ordnungsgemäßen Wasserabfluss gewährleisten und Abflusshindernisse beseitigen (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 WHG, § 8 Abs. 1 WaStrG).⁴⁰³ Im Rahmen der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsplanung stuften – trotz der strengen Anforderungen an ihre Ausweisung – nicht nur die Stadtstaaten, sondern auch etliche Flächenländer große Teile ihrer Fließgewässer als künstlich oder erheblich verändert ein (Niedersachsen 84,8 %, Sachsen-Anhalt 69,9 %, Schleswig-Holstein 73 %, Mecklenburg-Vorpommern 64,4 %), wobei Gewässer mit einem Einzugsgebiet von weniger als 10 km² nicht bewertet wurden (siehe 4.3.1).⁴⁰⁴

Insgesamt ist die Speicherfunktion der Gewässer und insbesondere der kleinteiligen Gewässernetze der Einzugsgebiete in Deutschland erheblich reduziert und die Abflussgeschwindigkeit erhöht. Das kleinteilige Gewässernetz umfasst in Deutschland rund zwei Drittel der gesamten Fließgewässerstrecke, weshalb den kleinen Bächen, Fließen, Gräben, Seen und Teichen eine große Bedeutung für den Wasserrückhalt, die Hochwasserentstehung und den Abbau von Nähr- und Schadstoffen zukommt.⁴⁰⁵ Da der nutzungsorientierte Ausbau von Gewässern und die Herstellung von Entwässerungsgräben und Drainagen aufgrund des hohen Ausbaugrades nur noch in geringem Umfang stattfinden, kommt es für die zukünftige Gestaltung des Landschaftswasserhaushaltes v.a. auf die Möglichkeiten zum Rückbau von Entwässerungsanlagen und zur Renaturierung von Gewässern an.

Sowohl die Veränderungen der Infiltrations- und Retentionswirkung von landwirtschaftlich genutzten Böden als auch die gezielten Maßnahmen der Entwässerung von Böden und der Begradigung von Fließgewässern wirken nicht nur positiv für die Landwirtschaft und die Gesellschaft, sondern auch negativ. So gehen Studien davon aus, dass die zunehmende Zahl der Hochwasserereignisse in Deutschland nicht nur auf der Eindeichung von Flüssen, veränderten Niederschlagsereignissen oder den ca. 6 Prozent versiegelten Siedlungs- und Verkehrsflächen, sondern auch auf dem erhöhten und beschleunigten Wasserabfluss von landwirtschaftlichen Flächen beruht.⁴⁰⁶ Die schnellere Abführung von Niederschlagswasser in die Nord- und Ostsee und die geringere Retention bei Ackerflächen reduzieren das Wasserdargebot in einem Flusseinzugsgebiet, was insbesondere bei länger anhaltenden Trockenzeiten, wie z.B. 2003 oder 2011, sowohl die Landwirtschaft⁴⁰⁷ als auch andere gesellschaftliche Bereiche (Schifffahrt, Kraftwerkskühlwasser, Siedlungswasser) beeinträchtigt.⁴⁰⁸ Untersuchungen zeigen weiter, dass durch den erhöhten Oberflächenabfluss bei z.B. verdichteten Ackerböden sowie durch die Entwässerungsgräben und Drainagen mehr Nähr- und Schadstoffe in die

⁴⁰² van der Ploeg/Sieker Wasserwirtschaft 2000, 28 ff.; Wiskow/van der Ploeg Journal of Hydrology 2003, 163 (164) mit dem Hinweis, dass Drainagen bei ursprünglich sehr hohen Grundwasserständen aufgrund des größeren Retentionsvolumens kurzfristig zu einer Verlangsamung des Abflusses führen können, dies allerdings regelmäßig nicht die Beschleunigung aufgrund der verkürzten Oberflächengewässer und Entwässerungsgräben kompensiert. Für Brandenburg Lischeid 2010, S. 23.

⁴⁰³ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 39 Rn. 29 ff.

⁴⁰⁴ Möckel/Bathe ZUR 2012, 651 (656).

⁴⁰⁵ Vgl. BfN 2012, S. 77; LAWA 1995, S. 3 f.; DVL 2010.

⁴⁰⁶ Z.B. LAWA 1995, S. 3 ff.; Sieker et al. 2007, S. 63 f., 273 f sowie Literatur in Fn. 385.

⁴⁰⁷ In der Uckermark in Brandenburg ist die Wasserverfügbarkeit schon heute der limitierende Faktor (Schindler et al. JoPNass 2001, 697 ff.).

⁴⁰⁸ Reese in: Reese et al. 2010, S. 180 ff.

Gewässer eingetragen werden, da die Speicher- und Pufferwirkung der Böden oder des Bewuchses reduziert ist.⁴⁰⁹

Erst in neuerer Zeit sind schließlich die höheren Treibhausgasemissionen ins Blickfeld gerückt, die von entwässerten, hydromorphen Böden mit einem hohen Anteil organischer Substanz (z.B. Moorböden) ausgehen.⁴¹⁰ Durch Entwässerung wandeln sich diese Böden von einer Kohlenstoffs Senke zu einer erheblichen Kohlenstoffquelle.⁴¹¹ Entwässerte Moore sind die größte Einzelquelle für Treibhausgase außerhalb des Energiesektors.⁴¹² Rund 8 Prozent der Landwirtschaftsfläche Deutschlands bestehen aus entwässerten Mooren.⁴¹³ Mit der projizierten Klimaerwärmung werden sich die negativen Effekte eines erhöhten Wasserabflusses und eines reduzierten Wasserrückhalts von landwirtschaftlichen Flächen verstärken, da die Klimamodelle für Deutschland für die Sommermonate mehr Trockenzeiten und ganzjährig verstärkt Starkregenereignisse vorhersagen. Die landwirtschaftliche Bodennutzung und ihr Bodenwasserhaushaltsmanagement stehen dadurch insgesamt vor größeren Herausforderungen.⁴¹⁴

Deshalb könnte auch die Bewässerung landwirtschaftlicher Flächen zu einem größeren Problem für die Landschaftswasserhaushalte werden. Gegenwärtig beträgt der Anteil der bewässerten Landwirtschaftsflächen je nach Schätzung zwischen zwei und vier Prozent (373.000 bis 746.000 ha).⁴¹⁵ Das UBA geht von 3,3 Prozent (560.000 ha) aus.⁴¹⁶ Mehr als die Hälfte davon befindet sich in Niedersachsen (ca. 300.000 ha), gefolgt von Hessen (ca. 43.000 ha) und Rheinland-Pfalz (ca. 38.700 ha).⁴¹⁷ Gleichwohl entnimmt die Landwirtschaft in Deutschland nur rund 81 Mio. m³ Wasser, was rund 0,25 Prozent der Gesamtwasserentnahme entspricht.⁴¹⁸ 85 Prozent werden dabei aus Grundwasserkörpern entnommen und nur 15 Prozent aus Oberflächengewässern. Die Grundwasserneubildungsraten sind um ein Vielfaches höher.⁴¹⁹ Die Bewässerung verursacht daher gegenwärtig noch kein Mengenproblem. Als problematischer ist die mit der Bewässerung verbundene Auswaschung von Nähr- und Schadstoffen aus den landwirtschaftlichen Böden anzusehen. Da die jährlichen Kosten der Bewässerung mit 200 bis 500 € je bewässertem Hektar hoch sind,⁴²⁰ gibt es aber ein hohes Eigeninteresse der Landwirte, die Bewässerung sparsam einzusetzen. So lässt sich der Bewässerungsbedarf durch die konservierende Bodenbearbeitung, Mulchen oder Direktsaat verringern, da hierdurch – wie schon erwähnt – der Humusgehalt und die Wasserrückhaltefähigkeit der Ackerböden steigen.

⁴⁰⁹ Lennartz et al. 2010, 233; Fohrer/Schmalz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 236 f.; Horn in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 183 f.

⁴¹⁰ SRU 2012, Tz. 398 ff.; SRU 2008, Tz. 221 ff., 227 ff.

⁴¹¹ Fohrer/Schmalz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 236 f. Schätzungen gehen bei entwässerten Torfböden von 20-40 t/CO₂ pro Hektar und Jahr aus (Europäische Kommission 2008a, S. 78 ff.)

⁴¹² Drösler et al. 2011, S. 3.

⁴¹³ Drösler et al. 2011, S. 3.

⁴¹⁴ Bundesregierung 2008a, S. 33; Bender/Bowyer/Schaller 2012.

⁴¹⁵ Statistisches Bundesamt 2010, S. 18; DBV 2013; Grudzinski 2003, S. 5.

⁴¹⁶ UBA 2011b.

⁴¹⁷ Chmielewski 2011, S. 149 (150).

⁴¹⁸ UBA 2011b; UBA 2011a, S. 29.

⁴¹⁹ BMU 2008, S. 26.

⁴²⁰ Chmielewski 2011, S. 149 (150).

4.3. Gegenwärtige Rechtslage

Böden und Wasserhaushalt stehen in einem engen Wechselverhältnis. Wie die Problemanalyse zeigt, wird der Landschaftswasserhaushalt in einem Gebiet nicht nur durch wasserbauliche Maßnahmen (z.B. Entwässerungsgräben und Rohrdrainagen) oder Wasserentnahmen beeinflusst, sondern wesentlich auch durch Art und Maß der Landnutzung, insbesondere durch die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen. Es besteht insofern eine große Schnittmenge zu dem ersten untersuchten Umweltziel „Erhalt und Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffsенke“ (Abschnitt 3). Die dort analysierten Anforderungen der guten fachlichen Praxis und des Direktzahlungsrechts zum Schutz vor Erosion und Verdichtung sowie zum Erhalt der organischen Substanz wirken sich auch positiv auf den Landschaftswasserhaushalt aus. Gleiches gilt für die Vorschriften zum Schutz des Grün- bzw. Dauergrünlands. Auch Probleme und Maßnahmen, die beim Umweltziel „Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten“ (Abschnitt 6) analysiert werden, haben zum Teil direkte oder indirekte Auswirkungen auf den Landschaftswasserhaushalt.

Im Folgenden soll sich die Darstellung der rechtlichen Vorschriften auf die wasserrechtlichen Vorschriften und sonstigen Regelungen zu wasserbaulichen Maßnahmen und spezifischen Wassernutzungen beschränken. Letztere finden sich v.a. im Flurbereinigungsgesetz sowie im Naturschutzrecht.

4.3.1. Wasserrecht

4.3.1.1. Europäisches Wasserrecht

Die oben genannten Ziele der WRRL sind gemäß Art. 288 Abs. 3 AUEV für die Mitgliedstaaten verbindlich.⁴²¹ Unklar ist jedoch der Umfang der einbezogenen Gewässer. Anhang II 1.2. WRRL teilt die Wasserkörpertypen bei Oberflächengewässern im Fall des gewählten Systems A u.a. nach Größenklassen ein. Dabei fängt die unterste Kategorie „klein“ bei Flüssen bei 10 km² Einzugsgebiet und bei Seen bei 0,5 km² an. Nach den Arbeitshilfen im Rahmen der Common Implementation-Strategie zur WRRL sollten die Mitgliedstaaten entsprechend Nr. 1.1. iv) Anhang II WRRL, aber auch bei einer Kategorisierung nach System B, zu einer ähnlichen Differenzierung kommen und kleinere Gewässer nicht als eigene Wasserkörper einstufen.⁴²² Die meisten Mitgliedstaaten haben daher Mindestgrößen für Wasserkörper festgelegt, die teilweise noch über denen des Anhangs II der WRRL liegen.⁴²³

In Deutschland haben Bund und Länder aus Anhang II WRRL abgeleitet, dass diese Gewässer nicht berichtspflichtig sind, weshalb die Länder ihren Zustand nicht bewerten und sie auch nicht bei den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplanungen berücksichtigen, selbst wenn sie sie angrenzenden Wasserkörpern zuordnen.⁴²⁴ Fließgewässer haben in Deutschland eine Gesamtlänge von rund 400.000 km.

⁴²¹ Köck/Möckel NVwZ 2010, 1390 (1393 f.).

⁴²² European Water Directors 2003, S. 12.

⁴²³ Siehe Übersicht in Europäische Kommission 2012a, S. 73 ff.

⁴²⁴ Z.B. BMU 2010a, S. 18; LAWA 2003, S. 13, 16; FGG Weser 2009, S. 10; Anhang 1 Hessische Verordnung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie; Landesumweltamt Brandenburg 2005, S. 94; Bayerisches Landesamt für Umwelt 2004, S. 7, 86; Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg 2005, S. 18.

Fließgewässer mit einem Einzugsgebiet von mehr als 10 km² weisen eine Länge von 141.726 km auf.⁴²⁵ Damit werden mehr als zwei Drittel der Fließgewässer von den Zielen und dem Schutzmechanismus der WRRL ausgeklammert. In Bayern sind sogar von rund 100.000 km Fließgewässern nur 23.500 km (23,5 %) als WRRL-relevant eingestuft, da die anderen Fließgewässer ein Einzugsgebiet von weniger als 10 km² haben.⁴²⁶ Die Kleingewässer befinden sich nicht nur in den Alpen oder bayrischen Mittelgebirgen, sondern auch in den landwirtschaftlich dominierten Moor- und Flussniederungen. Im flachen Brandenburg sind von 29.500 km Fließgewässern nur 10.143 km (34,4 %) in Wasserkörper eingeteilt und damit als WRRL-relevant eingestuft.⁴²⁷

Kleingewässer können Quellen, Bäche, Fließe und Entwässerungsgräben, aber auch Teiche und kleine Seen sein. Ihre ökologische Bedeutung als Habitat, für den Wasserrückhalt und für die ökologische und chemische Wasserqualität – auch für das gesamte Flussgebiet – ist hoch.⁴²⁸ In Agrarlandschaften unterliegen sie einem starken Nutzungsdruck, da sie oftmals für landwirtschaftliche Zwecke umgestaltet, begradigt oder angelegt wurden⁴²⁹ und der Eintrag von Boden, Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln aufgrund des geringen Wasservolumens oftmals höhere Konzentrationen und Wirkungen als in größeren Gewässern hervorruft.⁴³⁰

Die deutsche Herangehensweise, pauschal alle Fließgewässer mit einem Einzugsgebiet kleiner 10 km² als nicht bewertungs- und berichtspflichtig auszunehmen, widerspricht sowohl der WRRL als auch der Common Implementation Strategie.⁴³¹ Die Mindestgröße in Anhang II WRRL ist keine Untergrenze für den Anwendungsbereich der WRRL. Vielmehr schützt die WRRL gemäß Artikel 2 Nr. 1 und 3 „alle an der Erdoberfläche stehenden oder fließenden Gewässer“ als Oberflächengewässer.⁴³² Kleingewässer sind daher nicht auszuklammern, sondern in einem Wasserkörper gebündelt auszuweisen oder einem größeren Wasserkörper zuzuordnen.⁴³³

Den Mitgliedstaaten ist gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV grundsätzlich freigestellt, mit welchen Maßnahmen und Instrumenten sie die Ziele der WRRL erreichen. Lediglich mit den Verschlechterungsverboten in Artikel 4 Abs. 1 normiert die WRRL eine materielle Anforderung, die seit in Krafttreten der Richtlinie einzuhalten ist. Unklar und umstritten ist jedoch, wann eine Verschlechterung vorliegt. Die Ansichten reichen von der Annahme einer Verschlechterung im Fall einer Herabstufung des Wasserkörpers i.S.v. Anhang V WRRL bis zu jeder nicht völlig unbedeutenden negativen Änderung des ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustandes.⁴³⁴

Die WRRL nennt in Artikel 10 f. einen bunten Strauß von möglichen Instrumenten und Maßnahmen. Sie gibt den Mitgliedstaaten insbesondere mit den aufzustellenden

⁴²⁵ BfN 2012, S. 77; Schaber-Schoor FVA-einblick 1 / 2007, 1 ff.

⁴²⁶ Kumutat 2011, S. 2.

⁴²⁷ Landesumweltamt Brandenburg 2005, S. 94.

⁴²⁸ EEA 2009; EEA 2007; EPCN 2010.

⁴²⁹ Z.B. Vertiefung oder Anlage zu Entwässerungszwecken, Verbauungen zum Schutz vor seitlicher Erosion, Begradigung zur maschinengerechten Schlaggestaltung.

⁴³⁰ EEA 2012, S. 65 f.; UBA 2011a, S. 57; Lennartz et al. 2010, 233 ff.; Fohrer/Schmalz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 228 (236 f.); Liess et al. 2010; Schäfer et al. Science of the Total Environment 2007, 272 ff.

⁴³¹ Ausführlich hierzu Möckel/Bathe DVBl 2013, 220 (222 ff.).

⁴³² Europäische Kommission 2012a, S. 60.

⁴³³ European Water Directors 2003, S. 12 f.; Europäische Kommission 2012a, S. 60.

⁴³⁴ Köck ZUR 2009, 227 (229 f.) m.w.N.

Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen ein verfahrensrechtliches Instrumentarium verbindlich vor (Art. 11 Abs. 1, 13 WRRL). Die Pläne sind gemäß der Hochwassermanagement-Richtlinie 2007/60 von den Mitgliedstaaten um die Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten sowie die Hochwassermanagementpläne zu ergänzen. Mit Letzteren sollen die Mitgliedstaaten insbesondere Ziele für den Hochwasserschutz festlegen. Die genauen Umsetzungsmaßnahmen überlässt die Richtlinie aber ihnen und betont nur die Bedeutung nicht-baulicher Vorsorgemaßnahmen wie nachhaltige Flächennutzungsmethoden oder die Verbesserung des Wasserrückhalts (Art. 7 Abs. 2 und 3 Hochwassermanagement-Richtlinie).⁴³⁵ Dementsprechend kommt es für den klimaangepassten Landschaftswasserhaushalt entscheidend auf das nationale Recht und die Bewirtschaftung durch die Länder an.

4.3.1.2. Nationales Wasserrecht

Das nationale Wasserrecht stellt alle ober- und unterirdischen Gewässer unter eine öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung (§ 4 Abs. 2 und 3 WHG), weshalb auch Grundstückseigentümer an Gewässern z.B. für die Entnahme von Wasser, die Einleitung von Stoffen oder Veränderungen am Wasserkörper einer Gestattung bedürfen (§§ 9 ff., 67 ff. WHG).⁴³⁶ Das öffentlich-rechtliche Bewirtschaftungsregime ist zu unterscheiden von den Bewirtschaftungsaufgaben der Wasser- und Bodenverbände, die in vielen Gegenden Deutschlands als Körperschaft des öffentlichen Rechts entsprechend §§ 1, 2 Nr. 1, 6, 7 und 11 Wasserverbandsgesetz (WVG) im Interesse der Öffentlichkeit und ihrer Mitglieder Gewässer ausbauen, Be- und Entwässerungsanlagen errichten, den Bodenwasserhaushalt regeln und die ihnen zugeordneten Landesgewässer zweiter Ordnung⁴³⁷ unterhalten.⁴³⁸ Mitglieder sind v.a. die Grundstückseigentümer (§§ 4 Abs. 1 Nr. 1, 9, 22 f. WVG). Die Wasser- und Bodenverbände sind keine untergeordneten Wasserbehörden, sondern Zweckverbände, die trotz ihrer funktionalen Selbstverwaltung an die Vorgaben des WHG sowie der jeweiligen Landeswassergesetze gebunden und dem öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsregime der Wasserbehörden des jeweiligen Landes unterworfen sind.⁴³⁹

Das Wasserrecht nutzt sowohl ordnungs- als auch planungsrechtliche Instrumente für die öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung. Zu ordnungsrechtlichen Instrumenten gehören neben den unmittelbar geltenden gesetzlichen Pflichten und Beschränkungen die Zulassungspflichten für Gewässerbenutzungen in Form von Erlaubnissen bzw. Bewilligungen (§§ 8 ff. WHG) bzw. in Form eines Planfeststellungsverfahrens bei Gewässerausbauten (§ 67 WHG). Planungsrechtlich hat das nationale Wasserrecht die europäischen Vorgaben implementiert und zum einen Maßnahmenprogramme sowie Bewirtschaftungspläne eingeführt (§§ 82 ff. WHG), zum anderen die planerische Ausweisung von Risiko- und Überschwemmungsgebieten vorgeschrieben (§§ 73 ff. WHG). Alle Instrumente steuern den Landschaftswasserhaushalt.

⁴³⁵ Reese in: Reese et al. 2010, S. 46 ff.

⁴³⁶ BVerfG Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 (Nassauskiesungsbeschluss), E 58, 300 (328); Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 4 Rn. 15 ff.

⁴³⁷ Vgl. z.B. § 70 Abs. 1 Nr. 2 SächsWG.

⁴³⁸ Reinhardt in: Reinhardt/Hasche, WVG, 2011 § 1 Rn. 9 ff., § 2 Rn. 7 ff.

⁴³⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 8 Rn. 8 ff.; Reinhardt in: Reinhardt/Hasche, WVG, 2011 Einleitung Rn. 92.

Einschränkung des Anwendungsbereichs des WHG

Bevor die Instrumente im Einzelnen untersucht werden, ist allerdings darauf hinzuweisen, dass gemäß § 2 Abs. 2 WHG (§ 1 Abs. 2 WHG a.F.) die Länder kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung von den Bestimmungen des WHG ausnehmen können, wobei die für die Landwirtschaft relevanten Be- und Entwässerungsgräben namentlich erwähnt sind. Nur die Vorschriften über die Haftung bei Gewässerveränderungen gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 WHG sind nicht abdingbar. Von der Möglichkeit, den Anwendungsbereich einzuschränken, haben alle Bundesländer Gebrauch gemacht, allerdings unterschiedlich. Berlin, Hessen und Thüringen stellen alle Gräben und insbesondere Be- und Entwässerungsgräben von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung frei.⁴⁴⁰

Eine untergeordnete wasserwirtschaftliche Bedeutung von Gewässern wird angenommen, wenn sie wenig Wasser führen, schmale Gewässerbetten oder geringe Fläche aufweisen und v.a. den Wasserhaushalt und die Wasserbewirtschaftung im Einzugsgebiet nicht erheblich beeinflussen.⁴⁴¹ Erhebliche Beeinflussungen sind anzunehmen, wenn Gräben die Grundstücke von mehreren Eigentümern be- oder entwässern (Vorflut), da hier eine wasserwirtschaftliche Abstimmung nötig ist.⁴⁴² Hierbei ist aber umstritten, ob die unregelmäßigen Zuflüsse von anderen Eigentümern außer Betracht bleiben.⁴⁴³ Als Ausnahmenvorschriften sind die freistellenden Landesregelungen eng auszulegen und auch nicht als Abweichungsgesetzgebung i.S.v. Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG anzusehen.⁴⁴⁴ Länder wie Niedersachsen, Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Hamburg haben nur Gräben freigestellt, die Grundstücke eines Eigentümers be- oder entwässern.⁴⁴⁵ Bayern, Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland nehmen ebenfalls Be- und Entwässerungsgräben von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung vom Anwendungsbereich aus, stellen sie aber nicht von allen Vorschriften des WHG bzw. des eigenen WG frei.⁴⁴⁶ Lediglich Rheinland-Pfalz befreit Be- und Entwässerungsgräben nicht generell von den Vorschriften des WHG.⁴⁴⁷

Soweit die Regelungen des WHG bzw. des Landeswasserrechts ausgeschlossen sind, ist die Errichtung der Be- und Entwässerungsgräben nach der Literatur weder ein planfeststellungspflichtiger Gewässerausbau noch eine erlaubnispflichtige Benutzung, vielmehr kommt hier wie bei der Unterhaltung allein das Baurecht zum Tragen (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 bzw. 4 BauGB i.V.m. der jeweiligen Landesbauordnung; siehe auch 4.3.4).⁴⁴⁸ Sofern eine Baugenehmigung erforderlich ist, handelt es sich hierbei um eine gebundene

⁴⁴⁰ § 1 Abs. 2 Nr. 2 BlnWG; § 1 Abs. 2 Nr. 2 HessWG; § 1 Abs. 2 ThürWG.

⁴⁴¹ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 2 Rn. 13; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 2 WHG Rn. 41 ff.

⁴⁴² Vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 2 Rn. 21 f.; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 2 WHG Rn. 41; VGH Mannheim Urt. v. 7.12.1989 – 5 S 2730/88, ZfW 1990, 461 (462). Weitergehend Kotulla, WHG, 2011, § 2 Rn. 13.

⁴⁴³ Breuer 2004, Rn. 148.

⁴⁴⁴ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 2 Rn. 13, 15; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 2 Rn. 43; VGH Mannheim Urt. v. 7.12.1989 – 5 S 2730/88, ZfW 1990, 461 (462).

⁴⁴⁵ § 1 Abs. 1 Nr. 1 NdsWG Nds.; § 1 Abs. 2 SchlHWG; § 1 Abs. 2 SachsAnhWG; § 1 Abs. 2 SächsWG; § 2 Abs. 3 BbgWG; § 1 HmbWG.

⁴⁴⁶ Art. 1 Abs. 2 BayWG; § 1 Abs. 5 BadWttbgWG; § 2 BremWG; § 1 Abs. 2 MecklVorpWG; § 1 Abs. 2 SaarlWG.

⁴⁴⁷ § 1 RhPfWG.

⁴⁴⁸ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 2 Rn. 13, 16; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 2 WHG Rn. 45.

Entscheidung nach Baurecht und besteht kein Bewirtschaftungsermessen, da mit dem WHG auch das öffentlich-rechtliche Bewirtschaftungsregime für unanwendbar erklärt wurde. Nach der Rechtsprechung und Literatur unterfällt jedoch die Einleitung des zu entwässernden Wassers in andere Gewässer bzw. die Entnahme von Wasser aus solchen Gewässern dem Anwendungsbereich des WHG.⁴⁴⁹ Ob die damit verbundene Benutzung i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 bzw. Nr. 1 oder 5 WHG der Erlaubnis oder Bewilligung bedarf, hängt jedoch auch vom Umfang des freigestellten Gemeingebrauchs ab (§§ 25 Nr. 1, 43 Abs. 1 Nr. 1, 46 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 WHG i.V.m. mit dem jeweiligen Landeswassergesetz).

Die Einschränkung des Anwendungsbereichs des WHG ist sowohl im Hinblick auf die öffentlich-rechtliche Bewirtschaftungsordnung als auch was die Vereinbarkeit mit der WRRL und der Erreichung ihrer Ziele betrifft kritisch zu sehen.⁴⁵⁰ Auch wenn das einzelne Kleingewässer von untergeordneter Bedeutung ist, so entfaltet die in der Fläche vorhandene Vielzahl der Entwässerungsgräben, die sich wie die Zweige eines Baumes durch die Landschaft ziehen, eine erhebliche Bedeutung für den Landschaftswasserhaushalt und die Bewirtschaftung des gesamten Flussgebiets.⁴⁵¹ In der Regel sind gerade bei Entwässerungsgräben wie bei Straßengräben der anthropogene Nutzungsdruck und der Einfluss der umgebenden Landnutzung (v.a. Landwirtschaft und Verkehr) sowie die daraus resultierenden Stoffeinträge (z.B. Stickstoffoxide, Nitrate, Pflanzenschutzwirkstoffe) besonders hoch und der chemische sowie ökologische Zustand defizitär.⁴⁵² Da die Gräben überwiegend mit anderen Oberflächengewässern oder Grundwasserkörpern verbunden sind, haben ihre Existenz, ihr Zustand und ihre Anzahl erheblichen Einfluss auf den chemischen und ökologischen Zustand der anderen Wasserkörper.

Unmittelbare gesetzliche Pflichten und Beschränkungen

§ 5 Abs. 1 WHG normiert vorangestellt im ersten Kapitel des WHG allgemeine Sorgfaltspflichten für jede natürliche und juristische Person:

Jede Person ist verpflichtet, bei Maßnahmen, mit denen Einwirkungen auf ein Gewässer verbunden sein können, die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um

1. eine nachteilige Veränderung der Gewässereigenschaften zu vermeiden,
2. eine mit Rücksicht auf den Wasserhaushalt gebotene sparsame Verwendung des Wassers sicherzustellen,
3. die Leistungsfähigkeit des Wasserhaushalts zu erhalten und
4. eine Vergrößerung und Beschleunigung des Wasserabflusses zu vermeiden.

Die in Nr. 1 bis 4 genannten Sorgfaltsziele sind unmittelbar für einen klimaangepassten Landschaftswasserhaushalt und die landwirtschaftliche Bewirtschaftung von Flächen relevant, da sie den Erhalt eines möglichst unveränderten und leistungsfähigen

⁴⁴⁹ Czyschowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 2 Rn. 16 m.w.N.; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 2 WHG Rn. 41.

⁴⁵⁰ Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 2 WHG Rn. 44. Ausführlich hierzu Möckel/Bathe DVBl 2013, 220 (224 ff.).

⁴⁵¹ Vgl. Karte des gesamten Fließgewässernetzes Bayerns in Kumutat 2011, S. 2.

⁴⁵² Lennartz et al. 2010, 233 ff.; Fohrer/Schmalz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 228 (236 f.); Liess et al. 2010.

Landschaftswasserhaushaltes – soweit den Umständen nach möglich – anstreben und jede un- oder mittelbar gewässerrelevante Maßnahme umfassen.⁴⁵³ Die Pflichten richten sich an alle natürlichen oder juristischen Personen einschließlich der Behörden.⁴⁵⁴ Private Personen müssen sie insbesondere bei erlaubnisfreien Benutzungen (z.B. bei der Verwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln) beachten.⁴⁵⁵ Sie können von den Behörden gemäß § 100 WHG überwacht und durchgesetzt werden. Für die Behörden sind die Pflichten bei allen wasserrechtlichen Entscheidungen (z.B. gemäß §§ 12, 68 Abs. 3 WHG) und bei der Unterhaltung nach § 39 WHG zu beachtende Ermessensschränken. Die begriffliche Unbestimmtheit der nur den Umständen nach erforderlichen Sorgfalt (objektiver Sorgfaltsmaßstab) relativiert allerdings die Pflichten und weist ihnen mehr den Charakter von Leitlinien zu.

Die §§ 33-38 WHG enthalten spezifische Pflichten zur Nutzung und zum Schutz von Gewässern. Teilweise sind sie auch für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und den klimaangepassten Landschaftswasserhaushalt relevant. Nach § 32 Abs. 1 WHG dürfen feste Stoffe nicht in Gewässer eingebracht werden, um sich ihrer zu entledigen, wobei die planmäßige Verfüllung von Gewässern ein planfeststellungspflichtiger Gewässerausbau ist.⁴⁵⁶ Ebenfalls zu beachten ist, dass gemäß § 33 WHG bei der Veränderung des Landschaftswasserhaushaltes durch Aufstauung, Ableiten oder Entnehmen von Wasser die für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele und Bewirtschaftungsgrundsätze erforderliche Mindestwasserführung erhalten bleibt. Die Vorschrift begrenzt sowohl die erlaubnisfreie Benutzung und Unterhaltung als auch das Bewirtschaftungsermessen der Wasserbehörden im Rahmen von §§ 12, 68 WHG.⁴⁵⁷

Seit der Novellierung 2009 ist es nach § 37 WHG verboten, den Abfluss wild fließenden Wassers zum Nachteil eines Ober- oder Unterliegers zu behindern oder zu verstärken. Die Vorschrift regelt zwar in erster Linie das privatrechtliche Verhältnis zwischen tiefer liegenden und höher liegenden Grundstücken, wobei die Grundstücke nicht unmittelbar aneinander grenzen müssen.⁴⁵⁸ Sie ist gleichwohl für den Landschaftswasserhaushalt relevant, da sie grundsätzlich jede Veränderung des noch nicht in einem Gewässerbett gefassten Wasserabflusses aus Quellen und des oberflächlich wild abfließenden Wassers untersagt (§§ 37 Abs. 1 und 4).⁴⁵⁹

Keine unmittelbaren Pflichten für den Einzelnen resultieren aus den Bewirtschaftungszielen in §§ 27, 44, 47 WHG, mit denen der Bundesgesetzgeber die europäischen Umweltziele des Art. 4 Abs. 1 WRRL implementiert. Insbesondere das Verschlechterungsverbot in §§ 27 Abs. 1 lit. a) und 47 Abs. 1 lit. a) WHG wurde nur als behördliches Ziel, welches bei behördlichen Entscheidungen zu beachten ist, nicht aber als allgemeines Verbot ausgestaltet. Auch fehlt eine Konkretisierung, wann eine Verschlechterung vorliegt, weshalb in der Rechtswissenschaft hierüber verschiedene Ansichten bestehen⁴⁶⁰ und die Praxis das Verbot kaum beachtet.⁴⁶¹

⁴⁵³ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 5 Rn. 12 ff.

⁴⁵⁴ Kotulla, WHG, 2011, § 5 Rn. 8; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010 § 5 Rn. 6 f.

⁴⁵⁵ Breuer 2004, S. 129.

⁴⁵⁶ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 32 Rn. 8.

⁴⁵⁷ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 33 Rn. 3.

⁴⁵⁸ BT-Drucks. 16/12275, S. 62; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 37 Rn. 2, 13.

⁴⁵⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 37 Rn. 13 ff., 18 ff.

⁴⁶⁰ Siehe 4.1 und z.B. Köck ZUR 2009, 227 (229 f.) m.w.N.

⁴⁶¹ Siehe Auswertung der JURIS-Datenbank in 4.4.4.

Zulassungspflichtige Gewässerbenutzungen und -ausbauten

Die zuständigen Wasserbehörden entscheiden im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftung über die Zulassung von Gewässerbenutzungen und Gewässerausbauten nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung der Interessen des Allgemeinwohls (§ 12 WHG). Ein Anspruch auf Gestattung besteht nicht. Der wasserrechtliche Grundtatbestand stellt die Benutzung i.S.v. § 9 Abs. 1 und 2 WHG dar, die gemäß §§ 8, 10 ff. WHG einer Erlaubnis oder Bewilligung bedarf. Keine Benutzung liegt gemäß § 9 Abs. 3 WHG vor, wenn die Maßnahmen als Unterhaltung (§ 39 WHG) oder als planfeststellungspflichtiger Gewässerausbau (§ 67 WHG) einzustufen sind. Wie die einzelnen Maßnahmen zur Umgestaltung des Landschaftswasserhaushaltes bei landwirtschaftlichen Flächen wasserrechtlich einzustufen sind, hängt – wie im Folgenden zu sehen ist – vom Kontext, der Art und Weise sowie vom Umfang ab. Im Fall von baulichen Maßnahmen (z.B. Abgrabungen, Anlegen von Gräben, Einbau von Rohren zur Dränung) kann landesrechtlich auch eine Baugenehmigung erforderlich sein (siehe 4.3.4), da im Wasserrecht nur beim planfeststellungspflichtigen Gewässerausbau eine Konzentrationswirkung gemäß § 75 VwVfG besteht, nicht aber bei der Erlaubnis oder Bewilligung nach § 10 WHG.

Unterhaltung

Die Unterhaltung der Gewässer ist eine öffentlich-rechtliche Pflicht der zuständigen Wasserbehörden oder Körperschaften (§§ 39 Abs. 1, 40 Abs. 1 WHG). Einen Anspruch Dritter (z.B. Grundstückseigentümer, Reedereien) auf Unterhaltung oder auf bestimmte Unterhaltungsmaßnahmen besteht nicht.⁴⁶² Der zulassungsfreien Unterhaltung dienen Maßnahmen, die oberirdische Gewässer pflegen und entwickeln (§ 39 Abs. 1 WHG). Ziele Unterhaltung bis zum Jahr 2000 v.a. darauf ab, mittels technisch-hydraulischer Maßnahmen den ordnungsgemäßen Wasserabfluss bzw. den Wasserzufluss (z.B. für Kraftwerke) sowie gegebenenfalls die Schiffbarkeit zu gewährleisten und den Ausbaustand zu sichern (§ 28 Abs. 1 WHG 1996; § 39 Abs. 1 Nr. 1, 3, 5 WHG), so hat sich das Aufgabenspektrum mit der WRRL erheblich erweitert und verändert. Nunmehr umfasst gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 2 und 4 WHG die Unterhaltung auch ökologische Ziele und die entsprechenden Maßnahmen.⁴⁶³ Der Unterhaltungspflichtige muss auch die ökologische Funktionsfähigkeit der Gewässer, insbesondere als Lebensraum für wild lebende Tiere und Pflanzen, erhalten und fördern sowie für eine standortgerechte Ufervegetation sorgen. Damit ist die Entwicklungsfunktion der Unterhaltung wesentlich gegenüber der auf den Status quo bezogenen Pflegefunktion gestärkt worden.⁴⁶⁴ Zu den Entwicklungsfunktionen der Unterhaltung gehören nicht nur unterlassene Pflegemaßnahmen, um eine eigendynamische Gewässerentwicklung zu ermöglichen, sondern auch die aktive ökologische Zustandsverbesserung. Die Entwicklungsfunktion verkleinert allerdings den Unterschied zwischen Unterhaltung und planfeststellungspflichtigem Gewässerausbau. Nicht selten lassen sich Nutzungsfunktion und Entwicklungsfunktion nicht vollständig in Einklang bringen. Nach § 39 Abs. 2 WHG muss die Unterhaltung sich an den Bewirtschaftungszielen in §§ 27-31 WHG und den

⁴⁶² Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 39 Rn. 20 f.

⁴⁶³ Zur Diskussion um die Aufgabenerweiterung vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 39 Rn. 2, 4.

⁴⁶⁴ Breuer 2004, Rn. 925 ff.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 39 Rn. 16.

diesbezüglichen Festsetzungen in den konkretisierenden Maßnahmenprogrammen der Länder ausrichten und darf die Erreichung der Ziele nicht gefährden. Damit sind im Konfliktfall Maßnahmen zur Erhaltung bestimmter Nutzungen nachrangig, sofern in den Bewirtschaftungsplänen keine Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen gemäß §§ 83 Abs. 2 Nr. 2-4, 29-31 WHG festgelegt sind.⁴⁶⁵

Keine Unterhaltung, sondern ein planfeststellungspflichtiger Gewässerausbau i.S.v. § 67 Abs. 2 WHG liegt bei aktiven „Unterhaltungs“-Maßnahmen vor, wenn die damit verbundene Umgestaltung des Gewässers Konflikte zwischen widerstreitenden Interessen hervorruft, die ein förmliches Zulassungsverfahren erfordern.⁴⁶⁶

Gewässerausbau

Gewässerausbau sind alle Maßnahmen, die ein Gewässer dauerhaft herstellen, beseitigen oder einschließlich der Ufer wesentlich umgestalten, sowie Deiche und Dämme, die dem Hochwasser oder Küstenschutz dienen (§ 67 Abs. 2 WHG). Der Gewässerausbau bedarf gemäß § 68 WHG der Planfeststellung bzw. der Plangenehmigung. Da seit dem WHG 2010 auch Umgestaltungen von Grundwasserkörpern Gewässerausbauten sind, sind auch hier entsprechende Maßnahmen planfeststellungspflichtig.⁴⁶⁷ Beim Gewässerausbau sind die in § 67 Abs. 1 WHG genannten Grundsätze weitestgehend zu beachten. Sie stellen Planungsleitlinien bzw. Optimierungsgebote für die planerische Abwägung dar.⁴⁶⁸ Danach sind natürliche Rückhalteflächen zu erhalten, darf das natürliche Abflussverhalten nicht wesentlich verändert werden, sind naturraumtypische Lebensgemeinschaften zu bewahren und sonstige nachteilige Veränderungen des Zustands des Gewässers zu vermeiden oder, soweit dies nicht möglich ist, auszugleichen. Wann ein Gewässerausbau vorliegt, lässt sich bei der Herstellung und Beseitigung eines Gewässers relativ eindeutig bestimmen. Auf die Größe des Gewässers kommt es dabei nicht an, sofern kein gemäß § 2 Abs. 2 WHG freigestelltes Kleingewässer vorliegt (siehe oben). Schwieriger gestaltet sich die Beantwortung der Frage, wann eine wesentliche Umgestaltung der Fall ist. „Wesentlich“ bedeutet, dass die Umgestaltung für die öffentlich-rechtliche Gewässerbewirtschaftung nicht offensichtlich unbedeutend ist, sondern aufgrund der Auswirkungen auf den Wasserhaushalt widerstreitende Interessen zu erwarten sind, die ein Planfeststellungsverfahren rechtfertigen bzw. erfordern.⁴⁶⁹ Zu den Beispielen zählt die herrschende Meinung u.a. nutzungsfördernde Maßnahmen wie das Verlegen, Vertiefen, Begradigen oder die Verrohrung von Gräben, Bächen oder Flüssen, aber auch ökologisch motivierte Renaturierungsmaßnahmen wie das Schaffen von Inseln oder die Gewässergrundanhebung, da es auf den Zweck nicht ankommt.⁴⁷⁰ Entscheidend ist der Umfang im Einzelfall. Allerdings setzt der Gewässerausbau eine

⁴⁶⁵ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 39 Rn. 56 f.; Schwender in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 39 Rn. 16 f.; Knopp NVwZ 2003, 275, 278; Durner NuR 2009, 77, 80. A.A. zum WHG 2002 Breuer 2004, Rn. 932.

⁴⁶⁶ Schenk in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 67 Rn. 12 f.

⁴⁶⁷ Dies ergibt sich aus der neuen systematischen Stellung von § 67 WHG (so auch Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 67 Rn. 22; a.A. Schenk in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 67 Rn. 8).

⁴⁶⁸ BT-D 16/12275, S. 73; Peine ZfW 1993, 189 ff.; Schenk in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 67 Rn. 4; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 67 Rn. 1.

⁴⁶⁹ Vgl. OVG Münster Urt. v. 22.07.1988 – 20 A 793/87, ZfW 1989, 113 (114); OVG Schleswig Urt. v. 01.07.1997 – 2 L 101/94, ZfW 1998, 509 f.; Schenk in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 67 Rn. 13; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 67 Rn. 30 ff. A.A. Kotulla, WHG, 2011, § 67 Rn. 7, der im Ausbau v.a. die Herstellung eines neuen Dauerzustandes sieht.

⁴⁷⁰ Siehe Nachweise in Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 67 Rn. 28 f.; Kotulla, WHG, 2011, § 67 Rn. 6.

aktive menschliche Handlung voraus. Die Umgestaltung eines Gewässers durch bloßes Unterlassen von pflegenden Unterhaltungsmaßnahmen ist kein Gewässerausbau, sondern eine eigendynamische Gewässerentwicklung aufgrund natürlicher Prozesse.⁴⁷¹

Erlaubnispflichtige Benutzungen

Liegt weder eine Unterhaltung noch ein Gewässerausbau vor, sind Maßnahmen zur Umgestaltung des Landschaftswasserhaushalts regelmäßig erlaubnis- oder bewilligungspflichtige Benutzungen. Hierzu gehören u.a. gemäß § 9 Abs. 1 WHG das Absenken von oberirdischen Gewässern (Nr. 2), das Einbringen von Stoffen in ober- oder unterirdische Gewässer (Nr. 4) und das Entnehmen oder Ableiten von Grundwasser (Nr. 6). Nach Absatz 2 sind auch das Absenken und Umleiten von Grundwasser (Nr. 1) und alle Maßnahmen, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeizuführen (Nr. 2), Benutzungen. Die meisten Umgestaltungsmaßnahmen lassen sich hierunter subsumieren, jedoch muss auch hier der Anwendungsbereich des WHG eröffnet sein (siehe oben). Ist der Anwendungsbereich eröffnet, kann aber gleichwohl eine im Rahmen des Gemeingebrauchs zulassungsfreie Benutzung vorliegen (§§ 25, 43, 46 WHG).

Von erheblicher Bedeutung für den Landschaftswasserhaushalt ist hierbei die Freistellung der gewöhnlichen Bodenentwässerungen bei land-, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Grundstücken von dem allgemeinen wasserrechtlichen Genehmigungsvorbehalt gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG. Die Freistellung gilt unabhängig von der Art der Entwässerungstechnik (offener Graben oder Drainage), wobei landesrechtlich gleichwohl eine Baugenehmigung erforderlich sein kann (siehe 4.3.4). Eine gewöhnliche Entwässerung ist nach herrschender Meinung ortsüblich zu bestimmen, wobei strittig ist, ob sie auch Grundstücke mehrerer Eigentümer entwässern darf.⁴⁷² Die großflächige Kultivierung von Mooren und Sümpfen ist hingegen nicht mehr umfasst.⁴⁷³ Letztere erfolgt i.d.R. im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren mit planfeststellungspflichtigem Wege- und Gewässerplan, der die wasserrechtlichen Genehmigungen ersetzt (siehe 4.3.3). Die Bodenentwässerung ist jedoch nach § 46 Abs. 1 Satz 1 WHG nur freigestellt, wenn keine signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt zu besorgen sind. Nachteilige Effekte treten i.d.R. weniger durch die einzelne Entwässerungsmaßnahme als durch die kumulierenden Effekte einer Vielzahl von Bodenentwässerungen auf. Diese kumulativen Effekte sind bei der Feststellung der „Signifikanz“ zu berücksichtigen. Der aus Art. 11 Abs. 3 lit. e) WRRL übernommene Begriff „signifikant“ ist weiter als der Begriff „erheblich“⁴⁷⁴ und bezieht entsprechend den Umweltzielen und dem kombinierten Ansatz der WRRL⁴⁷⁵ auch den Gesamtzustand des Gewässers mit ein (vgl. Anhang V Nr. 1.2 WRRL). Damit sind alle für die Flussgebietseinheit bedeutsamen Auswirkungen signifikant i.S.v. § 46 Abs. 1 WHG, auch

⁴⁷¹ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 67 Rn. 31; Breuer 2004, Rn. 932.

⁴⁷² Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 46 Rn. 19 m.w.N. Ablehnend bezüglich der Entwässerung mehrerer Eigentümer Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 33 WHG a.F. Rn. 13; Kotulla, WHG, 2011, § 46 Rn. 12.

⁴⁷³ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 46 Rn. 19.

⁴⁷⁴ Bundesregierung, Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes, BT-D 14/7755, S. 17, 20; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 46 Rn. 21, § 25 Rn. 41; § 28 Rn. 5.

⁴⁷⁵ Vgl. Köck/Möckel NVwZ 2010, 1390 (1391).

wenn sie erst durch Kumulation mehrerer an sich unerheblicher Eingriffe entstehen.⁴⁷⁶ In der Praxis dürfte dies öfters als bisher angenommen der Fall sein. Dem widersprechen Landesregelungen, wonach eine Erlaubnispflicht nur bei Entwässerungsmaßnahmen besteht, für die nach dem UVPG oder dem jeweiligen Landes-UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist.⁴⁷⁷ Nach Nr. 13.5.1 der Anlage 1 zum UVPG ist erst ab einer Entwässerung von 100.000 m³/a eine allgemeine Vorprüfung nach § 3c S. 1 UVPG vorzunehmen. Eine standortbezogene Vorprüfung i.S.v. § 3c S. 2 UVPG ist nach Nr. 13.5.2 der Anlage zwar schon ab 5.000 m³/a durchzuführen, allerdings nur, wenn hierdurch erhebliche nachteilige Auswirkungen auf grundwasserabhängige Ökosysteme zu erwarten sind. Wie die JURIS-Rechtsprechungsanalyse zeigt, sind landwirtschaftliche Entwässerungsmaßnahmen trotzdem kaum Gegenstand von obergerichtlichen Verfahren gewesen.

Mit der Freistellung der gewöhnlichen Bodenentwässerung korrespondiert die in allen Ländern gemäß §§ 25 Abs. 1 Nr. 1, 46 Abs. 1 Satz 2 WHG normierte Freistellung des schadlosen Einleitens von Niederschlags-, Grund- und Quellwasser.⁴⁷⁸ Die meisten Länder verlangen dabei, dass das einzuleitende Wasser nicht verunreinigt bzw. frei von Schadstoffen oder schädlichen Bestandteilen ist.⁴⁷⁹ Einige setzen weiter voraus, dass die eingeleitete Wassermenge nicht zu Beeinträchtigungen des Wasserhaushaltes, des Wasserabflusses oder der ökologischen Funktion des Gewässers führen darf,⁴⁸⁰ oder beschränken den Gemeingebrauch auf Einleitungen, die aus der Landwirtschaft bzw. nicht aus gemeinschaftlichen Anlagen kommen.⁴⁸¹

Nicht freigestellt ist die Entnahme zu Bewässerungszwecken. Nach § 46 Abs. 1 Nr. 1 WHG ist lediglich die Entnahme von Grundwasser in geringen Mengen zum Tränken von Vieh und für den landwirtschaftlichen Hofgebrauch freigestellt.⁴⁸² Dies schließt nicht die bei Intensivtierhaltungsanlagen benötigten Mengen mit ein.⁴⁸³ Einige Länder haben, gestützt auf § 46 Abs. 3 WHG, darüber hinaus eine weitere Entnahme für landwirtschaftliche Zwecke von der Erlaubnispflicht freigestellt bzw. ihre obersten Wasserbehörden hierzu ermächtigt, hierbei aber oftmals Obergrenzen normiert.⁴⁸⁴ Des Weiteren erheben etliche

⁴⁷⁶ Kotulla, WHG, 2011, § 46 Rn. 13, § 28 Rn. 7, § 25 Rn. 30.

⁴⁷⁷ So explizit z.B. § 129a Abs. 2 Nr. 2 BbgWG; § 32 Abs. 1 Nr. 2 MecklVorpWG. Andere Landeswassergesetze enthalten teilweise nur allgemein die Pflicht, die Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung zu beachten (z.B. § 9 Abs. 3 NdsWG; § 142a WG NRW).

⁴⁷⁸ Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayWG; § 26 Abs. 1 BadWttbgWG; § 43 Abs. 1 BbgWG; § 19 Abs. 1 HessWG; § 9 Abs. 1 HmbWG; § 32 Abs. 1 NdsWG; § 34 Abs. 1 SächsWG; § 29 Abs. 1 SachsAnhWG; § 21 Abs. 1 Nr. 3 MecklVorpWG; § 36 Abs. 1 RhPfWG; § 22 Abs. 1 SaarlWG; § 14 Abs. 2 SchlHWG; § 37 Abs. 1 ThürWG; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 25 Rn. 33.

⁴⁷⁹ Art. 18 Abs. 1 Nr. 2 BayWG; § 43 Abs. 1 BbgWG; § 33 Abs. 1 WG NRW; § 34 Abs. 1 SächsWG; § 9 Abs. 1 HmbWG; § 32 Abs. 1 NdsWG; § 29 Abs. 1 SachsAnhWG; § 21 Abs. 2 Nr. 2 MecklVorpWG; § 22 Abs. 1 SaarlWG; § 14 Abs. 2 SchlHWG; § 37 Abs. 1 ThürWG.

⁴⁸⁰ § 29 Abs. 1 SachsAnhWG; § 21 Abs. 2 Nr. 3 MecklVorpWG; § 14 Abs. 2 SchlHWG; § 32 Abs. 1 NdsWG; § 19 Abs. 1 Nr. 2 HessWG.

⁴⁸¹ § 32 Abs. 1 NdsWG; § 34 Abs. 1 SächsWG; § 43 Abs. 1 BbgWG; § 9 Abs. 1 HmbWG; § 21 Abs. 2 Nr. 3 MecklVorpWG; § 36 Abs. RhPfWG; § 29 Abs. 1 SachsAnhWG; § 22 Abs. 1 SaarlWG.

⁴⁸² Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 25 Rn. 26, § 46 Rn. 14 ff.

⁴⁸³ Gesetzesbegründung BR-D 280/09, 186; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 46 WHG 2010 Rn.

2.

⁴⁸⁴ § 32 Abs. 2 MecklVorpWG; § 29 Abs. 1 S. 2 HessWG. Ministerielle Ermächtigungen § 36 Abs. 2 BadWttbgWG; § 34 Abs. 1 SächsWG; § 69 Abs. 4 SachsAnhWG.

Länder, die ein Wasserentnahmeentgelt erheben, keine oder nur eine reduzierte Abgabe auf landwirtschaftliche Wasserentnahmen für Bewässerungszwecke.⁴⁸⁵

Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne

Mit den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen hat der Bund in §§ 82 f. WHG (vormals § 36b WHG 2002) entsprechend der Art. 11 ff. WRRL ein integratives wasserrechtliches Planungsinstrument für die jeweilige Flussgebietseinheit ins Leben gerufen und die vorher bestehenden wasserrechtlichen Rahmen- und Bewirtschaftungspläne (§§ 36, 36b WHG 1998) ersetzt. Trotz anfänglicher Diskussion in der Literatur sind die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne weder im WHG noch in den Landeswassergesetzen als Planungen mit außenverbindlichem Rechtscharakter (z.B. in Form einer Rechtsverordnung), sondern lediglich als verwaltungsinterne Planungen ausgestaltet (siehe 10.1).⁴⁸⁶ Von ihnen gehen daher keine unmittelbaren Pflichten oder Beschränkungen gegenüber landwirtschaftlichen Betrieben oder privaten Grundeigentümern aus. Die in ihnen festgesetzten Maßnahmen binden nur die Behörden und sind von Ihnen im Rahmen ihrer Befugnisse umzusetzen (z.B. durch eigenes Tätigwerden, durch Anordnungen oder durch Förderprogramme). Mittelbar wirken die Planinhalte jedoch auch auf private Landnutzer, da die Behörden sowohl bei Gestattungsentscheidungen (§§ 12 Abs. 2, 68 Abs. 3 WHG) als auch bei der Unterhaltung (§ 39 Abs. 2 WHG) die Bewirtschaftungsziele der WRRL und die sie konkretisierenden Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne beachten müssen.⁴⁸⁷ Bei der Unterhaltung gilt dies auch für die öffentlich-rechtlichen Wasser- und Bodenverbände.

In den Bewirtschaftungsplänen sind gemäß § 83 Abs. 2 WHG i.V.m. Art. 13 Abs. 4 und Anhang VII Nr. A.5. WRRL für die Wasserkörper die jeweiligen Bewirtschaftungsziele zu bestimmen und zu konkretisieren, einschließlich der Einstufung als künstlich oder erheblich verändert. In die Maßnahmenprogramme sind alle grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen i.S.v. Art. 11 WRRL zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele aufzunehmen, welche für selbige erforderlich und finanziell verhältnismäßig sind (§ 82 Abs. 2-4 WHG). Die WRRL legt den Schwerpunkt der grundlegenden Maßnahmen auf die stoffliche Qualität der Gewässer, insbesondere auf den Schutz vor Verschmutzungen (Art. 11 Abs. 3 lit. d, f, g, h, j, k, l WRRL). Weniger umfangreich normiert sind die Maßnahmen, welche die Gestalt der Gewässer und die Wassermenge betreffen. Hier nennt die WRRL lediglich Anforderungen an den hydromorphologischen Zustand der Gewässer und an die Entnahme sowie Aufstauung von Wasser (Art. 11 Abs. 3 lit. e, i WRRL). Maßnahmen zur Verbesserung des Boden- und Landschaftswasserhaushalts (z.B. Rückbau von Entwässerungen, Erhöhung der Infiltration) oder zur Regulierung von Entnahmen zu Bewässerungszwecken erwähnt Art. 11 Abs. 3 WRRL nicht explizit. Sie lassen sich nur zum Teil unter die hydromorphologischen Anforderungen oder die allgemeinen Grundanforderungen in lit. a-c subsumieren. Sie stellen ergänzende Maßnahmen i.S.v. Art. 11 Abs. 4 i.V.m. Anhang VI Teil B WRRL dar, welcher z.B. explizit

⁴⁸⁵ § 22 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Anlage 2 Nr. 3.3 NdsWG; § 1 Abs. 2 Nr. 10 WasserEntgeltG NRW; § 1 Abs. 2 Nr. 9 RhPfWasserentnahmeEntgeltG; § 13a BlnWG; differenzierend Anlage 2 SächsWG; auf Antrag § 4 Abs. 2 SachsAnhWasserentnahmeEntgeltV.

⁴⁸⁶ Zur Debatte, ob eine Form als Rechtsnorm erforderlich ist (insbesondere bei den Maßnahmenprogrammen), vgl. nur Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 82 Rn. 10 ff., § 83 Rn. 8.

⁴⁸⁷ Köck/Möckel NVwZ 2010, 1390 (1393) m.w.N.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 82 Rn. 9, § 83 Rn. 8.

die Neuschaffung und Wiederherstellung von Feuchtgebieten und die Förderung angepasster Landwirtschaftspraktiken nennt (Anhang VI Teil B vii und ix WRRL). Welche Maßnahmen die Länder bzw. Flussgebietsgemeinschaften tatsächlich in den Maßnahmenprogrammen festgelegt haben, kann hier nicht vertieft untersucht werden. Erste Auswertungen zeigen, dass die Maßnahmen zur Gewässerökologie insbesondere hydromorphologische Maßnahmen, wie z.B. Sohlverbesserungen, Habitatanreicherungen oder Ufermaßnahmen, umfassen.⁴⁸⁸ Geplant sind in z.B. Nordrhein-Westfalen aber auch Maßnahmen zum Wasserhaushalt, wie die Verbesserung des Wasserrückhalts oder die Wiederherstellung eines gewässertypischen Abflussverhaltens.⁴⁸⁹

Die wasserkörperbezogenen Bewirtschaftungsziele und Maßnahmen in den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen erstrecken sich in Deutschland – wie in 4.3.1.1 schon angesprochen – jedoch nicht auf Fließgewässer mit einem Einzugsgebiet von weniger als 10 km² bzw. auf Seen, die kleiner als 0,5 km² sind. Für diese Kleingewässer erfolgen daher auch keine Zustandsbewertungen und Zielfestlegungen, wodurch konkrete Vorgaben für den Vollzug des Verschlechterungsverbots in § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG, für die Abwägungsentscheidungen über Gewässerbenutzungen nach § 12 WHG oder die Unterhaltung gemäß § 39 Abs. 2 S. 2 WHG fehlen. Die deutsche Praxis ist nicht nur hinsichtlich der WRRL problematisch, sondern widerspricht auch dem WHG. Denn die §§ 82 f. WHG stellen nicht auf den Begriff Wasserkörper ab. Vielmehr sind Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für die gesamte Flussgebietseinheit zu erstellen, die wiederum nach §§ 2 Nr. 15, 3 Nr. 1, 7 Abs. 5 WHG alle oberirdischen Gewässer einschließlich der Quellen umfassen müssen.⁴⁹⁰

Für viele der ausgewiesenen Wasserkörper (insbesondere für Fließgewässer) senken die nationalen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne die Bewirtschaftungsziele ab, indem sie diese als künstlich oder erheblich verändert i.S.v. Art. 4 Abs. 3 WRRL ausweisen. Für diese Oberflächengewässer ist nach Art. 4 Abs. 1 lit. a) iii) WRRL nur ein gutes ökologisches Potential zu erreichen. In der Flussgebietseinheit Elbe gilt z.B. für 55 Prozent der Oberflächengewässer ein abgesenktes Umweltziel.⁴⁹¹ Ob alle Einstufungen tatsächlich die strengen Anforderungen von Art. 4 Abs. 3 WRRL (§ 28 WHG) erfüllen, ist zu bezweifeln, da trotz der Begründungspflicht in § 83 Abs. 2 Nr. 1 WHG keine wasserkörperbezogene Darlegung der Ermittlungsergebnisse und v.a. der erforderlichen Alternativenprüfung in den Bewirtschaftungsplänen von 2009 erfolgte.⁴⁹²

Hochwasserrisikomanagementpläne und ausgewiesene Überschwemmungsgebiete

Ebenfalls für den Landschaftswasserhaushalt bedeutsam sind die Risikomanagementpläne gemäß Art. 7 Hochwassermanagement-Richtlinie 2007/60 und § 75 WHG sowie die außenverbindlichen festzulegenden Überschwemmungsgebiete nach § 76 WHG. In den bis zum 22.12.2015 zu erstellenden Risikomanagementplänen sind zur Hochwasservorsorge Ziele und Maßnahmen für Gebiete mit signifikantem

⁴⁸⁸ Bathe 2010, S. 102 ff.

⁴⁸⁹ Bathe 2010, S. 113.

⁴⁹⁰ Ausführlich hierzu Möckel/Bathe DVBl 2013, 220 (224).

⁴⁹¹ FGG Elbe 2009, S. 24. Der Anteil im Bereich der mittleren Elbe liegt sogar bei über 70 Prozent. Die Havel weist mehr als 40 Prozent künstliche Wasserkörper auf.

⁴⁹² Ausführlicher hierzu Möckel/Bathe ZUR 2012, 651 ff.

Hochwasserrisiko (Risikogebiete) festzulegen, wobei die Pläne nur verwaltungsinterne Pläne ohne außenverbindlichen Rechtscharakter sind.⁴⁹³ Sie sind aber von den Behörden sowohl bei Gestattungsentscheidungen (§§ 12 Abs. 2, 68 Abs. 3 WHG) als auch bei der Unterhaltung (§ 39 Abs. 2 WHG) zu berücksichtigen.

Nicht europarechtlich geboten, sondern national entwickelt ist das hochwasserbezogene Planungsinstrument der Überschwemmungsgebiete, die gemäß § 76 Abs. 2 WHG von den Ländern mittels Rechtsverordnungen außenverbindlich festzusetzen sind. Die Gebietskulisse ist entgegen der Bezeichnung nicht auf die bei Hochwasser überschwemmten Gebiete beschränkt,⁴⁹⁴ sondern die Länder sollen neben den HQ-100-Gebieten (Nr. 1) auch Gebiete zur Hochwasserentlastung und Rückhaltung innerhalb des gesamten Einzugsgebiets festsetzen (Nr. 2).⁴⁹⁵ Die Ausweisungsfrist bis zum 22.12.2013 gilt aber nur für die HQ-100-Gebiete. Für die festgesetzten Gebiete sieht § 78 Abs. 1 WHG unmittelbar verbindliche Beschränkungen der Landnutzungen vor. Für die Landwirtschaft sind v.a. § 78 Abs. 1 Nr. 4, 8 und 9 WHG relevant. Hervorzuheben ist, dass die gesetzlichen Beschränkungen nicht erst ab der Ausweisung der Gebiete gelten, sondern zur Verhinderung vorgezogener Nutzungsänderungen gemäß §§ 76 Abs. 3, 78 Abs. 6 WHG schon die ermittelten, kartographierten und vorläufig gesicherten Gebiete dem Schutz unterfallen (sogenannte faktische Überschwemmungsgebiete), wobei unklar ist, welche vorläufigen Sicherungsmaßnahmen erforderlich sind.⁴⁹⁶ Schließlich ermächtigt § 78 Abs. 5 WHG die Länder, in den ausweisenden Verordnungen auch zusätzliche Vorschriften oder Maßnahmen zur Veränderung des Istzustandes aufzunehmen. Die hier genannten Ziele betreffen auch die Landwirtschaft, wobei der Handlungsspielraum der Länder durch die finanzielle Kompensationspflicht zugunsten der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft in §§ 78 Abs. 5 S. 2, 52 Abs. 5 WHG stark eingeschränkt ist.

Die Bundesländer haben teilweise ergänzende Vorschriften zu den Überschwemmungsgebieten getroffen.⁴⁹⁷ Insbesondere können in Rheinland-Pfalz auch Überschwemmungsgebiete zum Erhalt oder zur Verbesserung der ökologischen Strukturen der Gewässer und ihrer Überflutungsflächen bzw. zur Verhinderung erosionsfördernder Eingriffe ausgewiesen werden.⁴⁹⁸ Sachsen erkennt als einziges Bundesland auch die Bedeutung der Landnutzung in den Einzugsgebieten der Flüsse für die Entstehung von Hochwasser an, indem es die rechtsverbindliche Ausweisung von Hochwasserentstehungsgebieten vorsieht, in welchen die Umwandlung von Wald und Dauergrünland in Acker einem Genehmigungsvorbehalt unterliegt.⁴⁹⁹

Wasserschutzgebiete

Soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert und die Oberflächengewässer oder Grundwasserkörper schutzwürdig und schutzbedürftig sind, können die Landesregierungen bzw. die landesrechtlich zuständigen Behörden aus den in § 51 Abs. 1

⁴⁹³ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 75 Rn. 5.

⁴⁹⁴ Kotulla, WHG, 2011, § 76 Rn. 7.

⁴⁹⁵ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 76 Rn. 19, 28; Kotulla, WHG, 2011, § 76 Rn. 18.

⁴⁹⁶ Offen lassend z.B. Kotulla, WHG, 2011, § 76 Rn. 29.

⁴⁹⁷ Z.B. § 113 WG NRW; § 88 RhPfWG; §§ 100 ff. SächsWG; § 58 Abs. 2 SchlHWG; § 80 Abs. 5 ThürWG; § 65 Abs. 1 Entwurf BadWttbgWG.

⁴⁹⁸ § 88 Abs. 1 RhPfWG.

⁴⁹⁹ § 100b SächsWG.

Nr. 1-3 WHG genannten Gründen Wasserschutzgebiete festsetzen.⁵⁰⁰ Die Festsetzung muss in Form einer Rechtsverordnung ergehen und ist daher außenverbindlich. Bei der Ausweisungsentscheidung müssen die Länder die Umwelt- und Bewirtschaftungsziele der WRRL und des WHG beachten, was ihre Abwägungsspielräume einschränkt.⁵⁰¹ Wasserschutzgebiete sind als grundlegende Maßnahmen i.S.v. Art. 11 Abs. 3 WRRL anzusehen.

Der Katalog der Ausweisungsgründe ist abschließend, aber sehr umfassend. Sie können dazu dienen,

1. Gewässer im Interesse der derzeit bestehenden oder künftigen öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen,
2. das Grundwasser anzureichern oder
3. das schädliche Abfließen von Niederschlagswasser sowie das Abschwemmen und den Eintrag von Bodenbestandteilen, Dünge- oder Pflanzenschutzmitteln in Gewässer zu vermeiden.

Alle drei Ausweisungsgründe beziehen den Schutz des Landschaftswasserhaushaltes mit ein, da sie alle nachteiligen Einwirkungen auf die Menge und Qualität von Wasser in Oberflächengewässern oder Grundwasserkörpern vermeiden sollen. Unterschiede gibt es v.a. hinsichtlich der Schutzziele. Während Nr. 1 sich auf die öffentliche Versorgung mit Trink- und auch Brauchwasser beschränkt, beziehen sich Nr. 2 und Nr. 3 auf keine besondere gesellschaftliche Wassernutzung, sondern bezwecken allgemein die Quantität oder Qualität von Gewässern bzw. des Wasserrückhalts zu verbessern. Eine Anhebung des Grundwasserspiegels nach Nr. 2 muss daher nicht aus wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen, sondern kann u.a. auch dem Natur-, Boden- oder Klimaschutz dienen (z.B. Wiedervernässung von Mooren).⁵⁰² Ähnliches gilt für Nr. 3, wobei hier der Hochwasserschutz sowie die stofflich-biologische Qualität und ihre Beeinträchtigung durch landwirtschaftliche Bodennutzungen im Mittelpunkt stehen.⁵⁰³ Die Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts und seine klimatische Anpassung durch z.B. die Erhöhung des Wasserrückhalts von Flächen mittels Vermeidung oder Rückbau von Entwässerungsgräben und Drainagen kann bei allen drei Ausweisungsgründen eine bezweckte und erforderliche Maßnahme sein.⁵⁰⁴

Die Länder können in den Wasserschutzgebietsverordnungen bzw. nachfolgend durch behördliche Anordnungen im Einzelfall gemäß § 52 Abs. 1 WHG u.a. bestimmte Handlungen verbieten oder einschränken und die Nutzung von Grundstücken sowie Dokumentationspflichten regeln. Z.B. könnten in einem Wasserschutzgebiet bei landwirtschaftlichen Flächen die erlaubnisfreie gewöhnliche Entwässerung, der Umbruch von Dauergrünland, das Befahren in Hangrichtung oder der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln untersagt werden.⁵⁰⁵ Gehen die Anforderungen über die ordnungsgemäße Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft hinaus, müssen die Länder den Betrieben die wirtschaftlichen Nachteile finanziell ausgleichen, auch wenn sie nicht

⁵⁰⁰ Laskowski 2012, Kapitel 19 Rn. 60 ff.

⁵⁰¹ Laskowski 2012, Kapitel 19 Rn. 64 ff.

⁵⁰² Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 51 Rn. 31; Breuer 2004, S. 630.

⁵⁰³ Breuer 2004, S. 631; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 51 Rn. 32 ff.

⁵⁰⁴ Vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 51 Rn. 29 ff.

⁵⁰⁵ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 52 Rn. 20, 34 f. mit weiteren Beispielen; Laskowski 2012, Kapitel 19 Rn. 69; Breuer 2004, S. 641.

unverhältnismäßig sind (§ 52 Abs. 5 WHG). Diese privilegierende Schutzklausel erschwert aufgrund der Kostenlast für die Länder die Ausweisung von Wasserschutzgebieten und anspruchsvollen Festsetzungen. Sie ist im Übrigen auch streitanfällig, da der Begriff der ordnungsgemäßen Landwirtschaft nicht gesetzlich definiert ist und auch nicht durch die abstrakten Grundsätze der guten fachlichen Praxis vollzugstauglich konkretisiert ist (siehe 3.4.2).

Sowohl die Ausweisung selber als auch die Grenzen des Gebiets und die Festsetzung von Handlungs- und Nutzungsbeschränkungen müssen gemäß dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zur Erreichung eines öffentlichen Interesses geeignet, erforderlich und angemessen sein, da sie über die öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung hinausgehen und auch Grundrechte Privater (Art. 2 Abs. 1, 12, 14 GG) beschränken.⁵⁰⁶ Das bedeutet allerdings nicht, dass die Ausweisung eines Wasserschutzgebiets erst nach Erschöpfung aller anderen rechtlichen und politischen Mittel „erforderlich“ ist,⁵⁰⁷ sondern nur, dass keine gleich geeigneten, aber mildereren Mittel bestehen.⁵⁰⁸

4.3.1.3. Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Wasserrecht trotz seiner öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsordnung im Hinblick auf den klimaangepassten Landschaftswasserhaushalt deutliche Regelungsdefizite aufweist. Der Landschaftswasserhaushalt wird weniger durch die großen Flüsse, sondern vielmehr durch die kumulative Wirkung der vielen kleinen Quellflüsse und Bäche sowie künstlichen Entwässerungsgräben und Drainagen geprägt. Diese kleinen Gewässer machen mit über zwei Dritteln den überwiegenden Teil des Gewässernetzes aus, werden aber teilweise von der Umsetzung der WRRL und der Anwendung des WHG ausgenommen. Ebenfalls bedeutsam ist, dass die gewöhnliche Bodenentwässerung land- und forstwirtschaftlicher Flächen und die Einleitung des Entwässerungswassers in andere Gewässer gemäß §§ 25 Abs. 1, 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG und Landesrecht keiner wasserrechtlichen Gestattung bedürfen und weder eine erlaubnispflichtige Benutzung noch ein planfeststellungspflichtiger Gewässerausbau sind, wenn keine signifikant nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt zu erwarten sind.

Wasserschutzgebiete und Überschwemmungsgebiete erlauben es, außenverbindliche Anforderungen an den Schutz des Landschaftswasserhaushaltes und an die Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen zu stellen. Hier könnte unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips z.B. der Rückbau künstlicher Entwässerungsgräben bzw. die Renaturierung ausgebauter Bäche angeordnet werden. Hemmend wirken sich hier v.a. die privilegierenden Schutzklauseln zum Ausgleich zumutbarer Anforderungen an die landwirtschaftliche Bewirtschaftung aus. Des Weiteren bedürfen bestimmte Renaturierungsmaßnahmen als Gewässerausbau der Planfeststellung, sofern die Gewässer nicht unter § 2 Abs. 2 WHG fallen oder die Renaturierung nicht als Unterhaltung einzustufen ist. Insgesamt lässt sich eine flächendeckende Verbesserung des natürlichen

⁵⁰⁶ BVerwG Beschl. v. 29.9.2010 – 7 BN 1/10, www.juris.de, Rn. 7 f.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 51 Rn. 15 ff.

⁵⁰⁷ So z.B. VGH München Urt. v. 27.10.2006 – 22 N 04.1544, ZfW 2008, 112 (117).

⁵⁰⁸ Vgl. VGH München Urt. v. 29.12.2011 – 22 N 08.190, BayVBl 2012, 500 ff.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 51 Rn. 18, 20.

Landschaftswasserhaushalts mit dem gegenwärtigen nationalen Wasserrecht nur zum Teil erreichen und setzt wie bei der Ausweisung der Wasserschutzgebiete einen entsprechenden Willen der Länder und ihrer Behörden voraus.

4.3.2. Naturschutzrecht

Schon die Untersuchung der gesellschaftlichen Ziele zeigte, dass dem Naturschutzrecht ein umfassendes Verständnis des Naturhaushaltes und der Landschaft zu Grunde liegt, welches auch den Erhalt eines natürlichen oder naturnahen Landschaftswasserhaushaltes mit bezweckt (siehe 4.1). Insofern gehen von den Instrumenten des Naturschutzrechts auch positive Wirkungen für den Landschaftswasserhaushalt aus. Hierzu gehören die Schutzgebiete nach § 22 ff. BNatSchG, die gesetzlich geschützten Biotope, bestimmte Artenschutzverbote, die Eingriffsregelung und die Landschaftsplanung.

4.3.2.1. Grundsätze der guten fachlichen Praxis

Nur sehr eingeschränkte Schutzwirkungen gehen aufgrund der Unbestimmtheit und Sanktionslosigkeit von den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis in § 5 Abs. 2 BNatSchG aus (siehe 3.3.2.1 und 3.4.2.2), auch wenn nach Nr. 2 die natürliche Ausstattung zu erhalten ist. Ob die konkretere Regelung zum Schutz bestimmter Grünlandflächen in Nr. 5 im Zusammenwirken mit der Eingriffsregelung praktische Schutzwirkungen entfaltet, erscheint in Anbetracht der anhaltenden Umbrüche und der nicht erkennbaren diesbezüglichen Rechtsstreitigkeiten fraglich (siehe 3.4.4). Hinsichtlich der Veränderung des Landschaftswasserhaushalts durch Entwässerungsmaßnahmen sind v.a. die Eingriffsregelung, die gesetzlich geschützten Biotope und die Vorschrift zum Grabenfräsen relevant.

4.3.2.2. Eingriffsregelung

Veränderungen der Grundfläche und des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels sind Eingriffe i.S.v. § 14 Abs. BNatSchG, wenn sie die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können (siehe 3.3.2.2). Die besondere Nennung von Veränderungen des Grundwasserspiegels wurde 2002 als Klarstellung aufgenommen, nachdem ein Gericht dies nicht mehr als Veränderung der Grundflächen angesehen hatte.

Nach der herrschenden Meinung verändern die Urbarmachung von Mooren und die Beseitigung oder Veränderung von Ufern und Gewässerbetten bei Oberflächengewässern, aber auch das Anlegen von Entwässerungsgräben, die Gestalt der Grundflächen.⁵⁰⁹ Sofern damit auch der Grundwasserspiegel verändert wird, erfüllen sie auch dieses Tatbestandsmerkmal. Unterirdische Drainagen zur Ableitung oder Absenkung von Grundwasser oder die Entnahme von Grundwasser zu Bewässerungszwecken sind ebenfalls tatbestandsrelevante Veränderungen.⁵¹⁰ Die Veränderungen des Grundwasserspiegels sollen nach der Gesetzesbegründung aber nur tatbestandlich sein, wenn sie dessen natürliche Schwankungsbreite so verändern, dass diese den

⁵⁰⁹ OVgl. Gassner/Heugel 2010, Rn. 260; Lütkes in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 14 Rn. 6 f.; Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c; § 14 Rn. 6.

⁵¹⁰ Lütkes in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 14 Rn. 12.

Naturhaushalt erheblich beeinträchtigt.⁵¹¹ Hieraus folgt aber keine größere Einschränkung als bei der Veränderung der Gestalt von Grundflächen.

Eine erhebliche Beeinträchtigung ist anzunehmen, wenn die Veränderungen einzelne oder mehrere der prägenden Faktoren des Naturhaushaltes bzw. das ökologische Zusammenwirken mehr als unwesentlich stören oder ihre Fähigkeiten mindern, wobei die Möglichkeit nach § 14 Abs. 1 BNatSchG genügt (siehe 3.3.2.2). Wo die Schwelle genau liegt, lässt sich nur im konkreten Einzelfall feststellen. Zu betonen ist, dass kumulative Effekte und Vorbelastungen zu berücksichtigen sind.⁵¹² Im Hinblick auf die landwirtschaftliche Entwässerung von Flächen kommt es daher nicht nur auf die Erheblichkeit einzelner Gräben oder Drainagen an, sondern es sind auch die Effekte anderer geplanter oder schon vorhandener Entwässerungen bzw. sonstiger Veränderungen des Grundwasserspiegels zu berücksichtigen. Entwässerungsmaßnahmen, die für größere Gebiete erfolgen (z.B. bei Niedermooren), dürften daher regelmäßig nicht nur signifikante nachteilige Auswirkungen auf den Wasserhaushalt i.S.v. § 46 Abs. 1 S. 1 HS. 2 WHG haben, sondern auch Eingriffe i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG darstellen. Die Maßnahmen sind auch nicht als landwirtschaftliche Bodennutzung gemäß § 14 Abs. 2 BNatSchG freigestellt (siehe 3.3.2.2), da sie eine landwirtschaftliche Nutzung erst ermöglichen bzw. verändern oder effektiver gestalten sollen.⁵¹³ Das Absenken des Grundwasserspiegels durch Entwässerungsgräben oder Drainagen ist keine alltägliche Bewirtschaftungshandlung, sondern eine die Nutzung verändernde bzw. effizienter machende Maßnahme, die eine andere landwirtschaftliche Bewirtschaftung ermöglichen soll (z.B. Einsatz schwererer Maschinen oder Ackerbau statt Dauergrünland).⁵¹⁴

Die genannten Eingriffe in den Landschaftswasserhaushalt erfordern eine naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG, sofern sie keiner wasserrechtlichen oder baurechtlichen Zulassung bedürfen (siehe 4.3.1.2 und 4.3.4) oder im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens festgesetzt werden (siehe 4.3.3). Dies betrifft insbesondere die nach § 2 Abs. 2 WHG freigestellten Be- und Entwässerungsgräben. Der Maßnahmenträger (z.B. Boden- und Wasserverband, Grundstückseigentümer oder Bewirtschafter) muss gemäß § 17 Abs. 3 und 4 BNatSchG die Genehmigung der Maßnahme vor ihrer Ausführung beantragen und die erforderlichen Angaben machen. Aufgrund von § 17 Abs. 3 S. 3 BNatSchG darf die Naturschutzbehörde die Genehmigung aber nicht aus wasserrechtlichen Gründen (z.B. Verletzung der Bewirtschaftungsziele), sondern allein wegen Nichterfüllung der Verursacherpflichten von § 15 BNatSchG versagen.⁵¹⁵ Umgekehrt muss jedoch die Wasserbehörde oder die Flurbereinigungsbehörde gemäß § 17 Abs. 1 BNatSchG prüfen, ob ein Eingriff vorliegt und die Verursacherpflichten nach § 15 BNatSchG eingehalten werden oder der Eingriff unzulässig ist (siehe 3.3.2.2).

Anders als bei der wasserrechtlichen Erlaubnis sind nach § 15 BNatSchG vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen und unvermeidbare auszugleichen oder zu ersetzen.

⁵¹¹ Bundesregierung, BT-D 14/6378, S. 48; Koch in: Kerkmann 2010, § 4 Rn. 19.

⁵¹² Siehe Fn. 213.

⁵¹³ BVerwG Beschl. v. 14.4.1988 – 4 B 55/88, NuR 1989, 84 f.; BVerwG Beschl. v. 26.2.1992 – 4 B 38/92, NuR 1992, 328 f. Zustimmend z.B. Bundesregierung, BT-D 13/6441, S. 51; Koch in: Kerkmann 2010, § 4 Rn. 26; Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 Rn. 20.

⁵¹⁴ Ebenso Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 Rn. 20.

⁵¹⁵ Vgl. Lütkes in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 17 Rn. 22.

Entwässerungsmaßnahmen, die nur den Einsatz größerer Maschinen, aber keine Erweiterung der anbaubaren Kulturen bzw. keine Ertragssteigerung ermöglichen, sind als vermeidbar anzusehen. Andernfalls sind die unvermeidbaren Beeinträchtigungen der Funktionen des Naturhaushaltes im Gebiet oder im Naturraum auszugleichen oder zu ersetzen. Im Fall der Entwässerung ist dies allerdings schwierig, da ein niedrigerer Grundwasserspiegel oder schnellerer Oberflächenabfluss gerade bezweckt ist. In Betracht kommen hier u.a. Wiedervernässungsmaßnahmen auf anderen Flächen des Betriebes (z.B. bei Dauergrünlandflächen) oder in anderen Gebieten im Naturraum sowie Renaturierungsmaßnahmen an Gewässern oder Entsiegelungsmaßnahmen bei Siedlungs- und Verkehrsflächen. Lässt sich der Eingriff nicht kompensieren, müssen die Behörden prüfen, ob das Interesse an der Veränderung des Landschaftswasserhaushalts das Interesse der Gesellschaft am Erhalt des Status quo des Wasserhaushalts und dem damit verbundenen Naturhaushalt überwiegt (§ 15 Abs. 5 BNatSchG). Ist dies nicht der Fall, ist die eingreifende Maßnahme unzulässig und nicht genehmigungsfähig.

Insgesamt ist festzuhalten, dass das BNatSchG im Fall eines Eingriffs aufgrund seiner Vermeidungs- bzw. subsidiären Ausgleichs- und Ersatzpflicht strengere Anforderungen an die Zulassung von Entwässerungsmaßnahmen stellt als das Wasserrecht.

4.3.2.3. Gesetzlich geschützte Biotop

Das Naturschutzrecht stellt in § 30 BNatSchG bundesweit bestimmte aufgelistete Biotop unter einen pauschalen gesetzlichen Schutz, unabhängig davon, ob sich die Biotop innerhalb oder außerhalb von Schutzgebieten nach §§ 22 ff. BNatSchG befinden, ob sie planerisch ausgewiesen oder nach § 30 Abs. 7 BNatSchG registriert sind.⁵¹⁶ Für den Landschaftswasserhaushalt sind die folgenden in § 30 Abs. 2 BNatSchG genannten Biotop relevant, wobei die Länder weitere Biotop schützen können:

1. natürliche oder naturnahe Bereiche fließender und stehender Binnengewässer einschließlich ihrer Ufer und der dazugehörigen uferbegleitenden natürlichen oder naturnahen Vegetation sowie ihrer natürlichen oder naturnahen Verlandungsbereiche, Altarme und regelmäßig überschwemmten Bereiche,
2. Moore, Sümpfe, Röhrichte, Großseggenrieder, seggen- und binsenreiche Nasswiesen, Quellbereiche, Binnenlandsalzstellen, ...
4. Bruch-, Sumpf- und Auenwälder, Schlucht-, Blockhalden- und Hangschuttwälder, subalpine Lärchen- und Lärchen-Arvenwälder, ...

Verboten sind alle Handlungen, die zu einer Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigung der genannten Biotop führen können. Die Urbarmachungen von Mooren und Sümpfen ist heute damit naturschutzrechtlich verboten. Auch die Begradigungen und Umgestaltungen von natürlichen oder naturnahen Gewässern zur Vergrößerung oder Verbesserung landwirtschaftlicher Flächen verstoßen gegen Nr. 1. Landwirtschaftliche und Entwässerungsmaßnahmen können hingegen durch Absenkung des Grundwasserspiegels in oder in der Nähe von Mooren, Sümpfen, Nasswiesen aber auch angrenzende Sumpf- und Auenwäldern diese erheblich beeinträchtigen und ihnen ihren Charakter nehmen. Die Erheblichkeit erfordert, wie bei der Eingriffsregelung, dass die Beeinträchtigung mehr als nur geringfügig ist, wobei auch bei § 30 BNatSchG die

⁵¹⁶ Heugel in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 30 Rn. 16.

hinreichend wahrscheinliche Möglichkeit einer Beeinträchtigung genügt.⁵¹⁷ Die Regelvermutung des § 14 Abs. 2 BNatSchG gilt jedoch mangels Verweis bei § 30 BNatSchG nicht.⁵¹⁸

Der Schutz der Biotopie ist allerdings nicht absolut, vielmehr können nach § 30 Abs. 3 BNatSchG beantragte Ausnahmen genehmigt werden. Die Ausnahme ist nur zulässig, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen sind, wobei wegen des behördlichen Ermessens kein Anspruch besteht. Nach der Entwurfsbegründung ist „ausgleichen“ wie in § 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG zu verstehen.⁵¹⁹ Allerdings sind bei § 30 BNatSchG nicht die Funktionen des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes, sondern die Beeinträchtigungen des Biotopes auszugleichen. Kompensationsmaßnahmen müssen daher das beeinträchtigte Biotop ortsnahe in gleichartiger Weise wiederherstellen. Ein bloßer Ersatz im betroffenen Naturraum genügt nicht.⁵²⁰ Bei der Beeinträchtigung eines Biotopes durch Entwässerungsmaßnahmen stellt sich indes die praktische Frage, ob im gleichen Biotop die entwässernden Wirkungen überhaupt ausgeglichen, d.h. in gleichwertiger Weise die Funktionen des Naturhaushaltes wiederhergestellt werden können. Wahrscheinlich ist daher allenfalls in atypischen Situationen eine Befreiung nach § 67 Abs. 1 BNatSchG möglich, bei der kein Ausgleich erforderlich ist. Diese muss aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig sein oder der Biotopschutz muss unzumutbare Belastungen mit sich bringen.⁵²¹

4.3.2.4. Beschränkungen des Grabenfräsens

Eine weitere Vorschrift mit besonderem Bezug zu Entwässerungsgräben findet sich im allgemeinen Artenschutzrecht. Nach § 39 Abs. 5 Nr. 4 BNatSchG ist es verboten, ständig wasserführende Gräben unter Einsatz von Grabenfräsen zu räumen, wenn dadurch der Naturhaushalt, insbesondere die Tierwelt, erheblich beeinträchtigt wird. Nach der Gesetzesbegründung sollen von Grabenfräsen zwischen Oktober und Februar bei geringer Geschwindigkeit keine erheblichen Beeinträchtigungen ausgehen. Im Hinblick auf Amphibien, die in Winterstarre verfallen, dürften die Wintermonate allerdings nicht optimal sein.⁵²² Eine Ausnahme ist nach § 39 Abs. 5 S. 2 und 3 BNatSchG anders als für die Verbote in Nr. 1 bis 3 nicht vorgesehen. Ein Grabenfräsen ist trotz erheblicher Beeinträchtigungen aber mit einer Befreiung gemäß § 67 Abs. 1 BNatSchG möglich.

4.3.3. Flurbereinigungsrecht

Die Flurbereinigung dient gemäß § 1 FlurbG der Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen und soll die allgemeine Landesentwicklung fördern. Sie muss mit Ausnahme der Unternehmensflurbereinigung gemäß § 4 FlurbG im objektiven Interesse der Teilnehmer (v.a. Grundstückseigentümer)

⁵¹⁷ Heugel in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 30 Rn. 8 f.

⁵¹⁸ Hendriscke/Kieß in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, 18.

⁵¹⁹ BR-Drucks. 278/09, S. 199; Hendriscke/Kieß in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, 19; § 30 Rn. 19; Heugel in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 30 Rn. 10.

⁵²⁰ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 30 BNatSchG Rn. 20; Hendriscke/Kieß in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, 19.

⁵²¹ Die Regierungsbegründung verweist allerdings nur auf die Befreiungsmöglichkeit nach § 67 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG (BT-Drucks. 16/12274, S. 63, folgend Heugel in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 30 Rn. 10.

⁵²² Heugel in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 39 Rn. 15.

erfolgen.⁵²³ Sie beinhaltet nicht nur eine rechtliche Neuordnung von Grundeigentum, sondern gestaltet regelmäßig auch die Landschaft mit ihren Acker-, Grün- und Waldflächen (Schlägen), Hecken, Landschaftsstrukturen, Gewässern und Grundwasserständen um. Wichtigstes Ziel ist es, für die moderne Land- und Forstwirtschaft wirtschaftlich ausreichend große Schläge und maschinengängige Bodenverhältnisse zu schaffen (§ 37 Abs. 1 FlurbG).⁵²⁴ Hierzu wurden und werden mit der Flurbereinigung u.a. Gewässerumbauten und Bodenentwässerungen durchgeführt, aber auch Wirtschaftswege errichtet (§ 39 FlurbG). Mit Flurbereinigungsverfahren lassen sich jedoch Gebiete durch z.B. neu anzulegende Landschaftselemente oder Renaturierungen ökologisch wieder aufwerten und einräumen (§§ 37 Abs. 1, 41, 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG).⁵²⁵ In Schleswig-Holstein ist die ökologische Aufwertung sogar eine ganz maßgebliche Aufgabe der Flurbereinigung.⁵²⁶ In den meisten Bundesländern überwiegt allerdings die herkömmliche Zielsetzung: Verbesserung der Agrarstruktur.⁵²⁷ Hierbei stehen v.a. die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und die Sicherung von landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen im Vordergrund. Auch hier liegt allerdings ein Zielkonflikt vor, da die mit der Flurbereinigung zu erzielenden Effizienzsteigerungen in der Landwirtschaft zwar die Wettbewerbssituation der Betriebe (zumindest kurzzeitig bis zum Nachholen der Konkurrenz) verbessern, die Wettbewerbsverbesserung aber u.a. auf der Reduzierung des Arbeitskräftebedarfs je Hektar und der damit verbundenen Kostenersparnis beruht und einen Arbeitsplatzabbau impliziert.⁵²⁸

Der Flurbereinigung kommt nicht nur hinsichtlich des Schutzes der Gewässer, Böden und Natur, sondern auch beim Klimaschutz und der Klimaanpassung große Bedeutung zu, da sie die landschaftlichen Strukturen im Bereinigungsgebiet für die nächsten Jahrzehnte umgestaltet. Dieser lange Wirkzeitraum überschneidet sich mit den Zeiträumen für die angestrebte Reduktion der deutschen Treibhausgasemissionen um 80-90 Prozent⁵²⁹ sowie mit den ersten angenommenen deutlichen klimatischen Veränderungen in unseren Breiten. Je nach Ausgestaltung kann die Flurbereinigung negative und/oder positive Wirkungen für den Klimaschutz und die Anpassung der Landschaft, der Land- und Forstwirtschaft, aber auch des Boden-, Gewässer- und Naturschutzes haben.

Das FlurbG sieht bei der Regelflurbereinigung zwei Instrumente vor: den Flurbereinigungsplan (§ 58 FlurbG) und den Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan (§ 41 FlurbG). Seiner Rechtsnatur nach ist der Flurbereinigungsplan eine Allgemeinverfügung i.S.v. § 35 S. 2 VwVfG, während der Wege- und Gewässerplan ein Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung mit Konzentrationswirkung i.S.v. §§ 72 ff. VwVfG ist. Hauptaufgaben des Flurbereinigungsplanes sind die Neuverteilung und der Neuzuschnitt der Grundstücke

⁵²³ BVerwG Beschl. v. 26.3.1974 – V B 14.72, BVerwGE 45, 112 (115); BVerwG Urt. v. 3.3.1959 – I C 142.56, BVerwGE 8, 197 (199); BVerwG Urt. v. 29.3.1968 – IV C 104.65, BVerwGE 29, 257 (258 f.); BVerwG Beschl. v. 18.6.1998 – 11 B 28/98, RdL 1998, 209 (210); Schwantag/Wingerter, FlurbG, 2008, § 4 Rn. 5 f.; Thomas FuB 2009, 56 (62).

⁵²⁴ Schink UPR 1999, 8, 15.

⁵²⁵ Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung 1998, S. 8; Turner/Böttger/Wölflé 2006, S. 189 f.

⁵²⁶ Oppermann et al. 2003, S. 6.

⁵²⁷ Z.B. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz (Oppermann et al. 2003, S. 4 f.) sowie Niedersachsen (Klare et al. 2005, S. 391).

⁵²⁸ Klare et al. 2005, S. 395 f.

⁵²⁹ BMWi / BMU 2010, S. 5; Bundesregierung 2011b, Punkt 7.

der Teilnehmer. Im Wege- und Gewässerplan werden hingegen gemäß §§ 39 ff. FlurbG die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen festgesetzt. Dies kann u.a. wasserwirtschaftliche, bodenverbessernde und landschaftsgestaltende Maßnahmen im Interesse der Teilnehmergeinschaft der Flächeneigentümer (gemeinschaftliche Anlage) oder in begrenztem Umfang auch im Interesse der Allgemeinheit (öffentliche Anlagen) beinhalten. Die Festsetzung von Maßnahmen muss im Benehmen mit der Teilnehmergeinschaft erfolgen (§ 41 Abs. 1 FlurbG), da diese sowohl die Flächen zur Verfügung stellt als auch grundsätzlich für die Durchführung der Maßnahmen und den Erhalt der Anlagen einschließlich der naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verantwortlich ist (§§ 18, 42 FlurbG).

Der Flurbereinigungsplan – und noch stärker der ebenfalls aufzustellende planfeststellungspflichtige Wege- und Gewässerplan – kann bestehende Rechte verändern (z.B. wasserrechtliche Gestattungen, Unterhaltungspflichten, Grunddienstbarkeiten oder Erschließungsbeitragspflichten) oder Genehmigungen aufgrund anderer Fachgesetze ersetzen (z.B. wasserrechtliche Erlaubnisse, naturschutzrechtliche Gestattungen, Baugenehmigungen und auch Planfeststellungsverfahren, wie z.B. für Gewässerausbaumaßnahmen) und abschließend die mit den Anlagen verbundenen öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen den Beteiligten regeln, sofern dies den Zielen der Flurbereinigung dient.⁵³⁰ Während es beim Flurbereinigungsplan hierzu nach dem BVerwG einer konkreten Einzelermächtigung für die betreffende Maßnahme bedarf,⁵³¹ folgt die Befugnis beim Wege- und Gewässerplan aus der formellen und materiellen Konzentrationswirkung (§ 41 Abs. 5 FlurbG i.V.m. §§ 75 Abs. 1, 74 Abs. 6 VwVfG).⁵³²

Aus der Befugnis folgt jedoch umgekehrt auch, dass die Flurbereinigungsbehörde die Voraussetzungen und Belange der betreffenden Fachgesetze beachten oder berücksichtigen muss. Allgemein ordnet dies § 37 Abs. 2 FlurbG für das Flurbereinigungsverfahren an, wonach bei der Ausarbeitung des Flurbereinigungsplanes und des Wege- und Gewässerplanes die öffentlichen Interessen und explizit die Belange des Umwelt- und Naturschutzes zu wahren sind. Auch der Begriff Landeskultur in §§ 1, 37 Abs. 1 FlurbG umfasst nach dem Gesetzgeber alle ökonomischen und ökologischen Aspekte der land- und forstwirtschaftlich genutzten Landschaft.⁵³³ Damit gehören der Schutz des Landschaftswasserhaushalts, der Schutz von Gewässern und Böden sowie die Belange des Biotop- und Artenschutzes zu den von der Flurbereinigungsbehörde bei der Neustrukturierung des Gebiets zu berücksichtigenden Belangen. Gemäß § 3c Satz 1 i.V.m. Anlage 1 Nr. 16 UVPg ist für die Errichtung von gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen i.S.v. §§ 39 f. FlurbG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, wenn diese nach Einschätzung der zuständigen Behörde erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann. Auf die Erkenntnisdefizite hinsichtlich der klimatischen Veränderungen und der erforderlichen Klimaanpassung im Flurbereinigungsgebiet geht das FlurbG gegenwärtig nicht normativ besonders ein.⁵³⁴

⁵³⁰ BVerwG Urt. v. 14.6.1972 – VC 1.72, BVerwGE 40, 143 (145 f.); Schwantag/Wingerter, FlurbG, 2008, § 37 Rn. 28 ff.; 41 Rn. 16 ff., 31 f.; Möckel UPR 2012a, 247.

⁵³¹ BVerwG Urt. v. 14.6.1972 – VC 1.72, BVerwGE 40, 143 (145 f.).

⁵³² Schwantag/Wingerter, FlurbG, 2008, § 41 Rn. 1, 24, 31.

⁵³³ BT-D 7/3020, S. 19.

⁵³⁴ Möckel UPR 2012a, 247

Die Flurbereinigungsbehörde muss verbindliche fachgesetzliche Anforderungen nicht nur berücksichtigen, sondern gemäß dem Vorbehalt der Gesetze auch beachten (Art. 20 Abs. 3 GG). Hierzu zählen u.a. die Schutzvorschriften bei Natura 2000-Gebieten und die besonderen Artenschutzverbote (§§ 33 f., 44 Abs. 1 BNatSchG), die Vermeidungs- bzw. Kompensationspflichten bei Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 15 BNatSchG), die wasserrechtlichen Sorgfaltspflichten und Bewirtschaftungsziele (§§ 5, 27, 43, 47 WHG), die Vorschriften zum Schutz des Wasserabflusses, der Gewässerrandstreifen und der Überschwemmungsgebiete (§§ 37, 38, 78 WHG) oder die Pflicht zur Abwehr schädlicher Bodenveränderungen (§ 4 Abs. 1 BBodSchG).⁵³⁵ Das nach § 41 FlurbG beim Wege- und Gewässerplan notwendige Benehmen mit der Teilnehmergeinschaft darf die Flurbereinigungsbehörde nicht dazu verleiten, über die in den Rechtssätzen vorgesehenen Ausnahmegründe hinaus von den verbindlichen Anforderungen abzuweichen.

Die Flurbereinigungsbehörde kann im Rahmen des Wege- und Gewässerplans u.a. auch Maßnahmen zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts, des Bodenschutzes oder von Natur und Landschaft festsetzen (z.B. Rückbau von Drainagen, Anlegen von Hecken als Windschutzstreifen und Biotope). Hierbei ist zwischen Kompensationsmaßnahmen für naturschutzrechtliche Eingriffe und sonstige Maßnahmen zum Umweltschutz zu unterscheiden.

Für alle nicht vermeidbaren Eingriffe i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG muss die Flurbereinigungsbehörde im Wege- und Gewässerplan die entsprechenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Flurbereinigungsgebiet oder in naturräumlicher Nähe festsetzen (§ 15 Abs. 2 BNatSchG). Dies kann die Renaturierung von Gewässern sowie den Rückbau von Entwässerungsgräben oder Drainagen beinhalten. Da die Teilnehmergeinschaft der verantwortliche Verursacher der Eingriffe i.S.v. § 15 BNatSchG ist, muss sie die Kompensationsmaßnahmen durchführen. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind daher keine öffentlichen i.S.v. § 40 FlurbG, sondern gemeinschaftliche Anlagen i.S.v. § 39 FlurbG und insofern auch privatnützig nach § 4 FlurbG, da sie der Erfüllung eigener Pflichten dienen.⁵³⁶

Zum anderen kann die Flurbereinigungsbehörde im Wege- und Gewässerplan weitere, über die Pflichten der Teilnehmergeinschaft hinausgehende Maßnahmen zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts, des Bodenschutzes oder des Naturhaushalts oder Landschaftsbildes im Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan festlegen. Sofern die Maßnahmen dem objektiven Interesse der Teilnehmer dienen, was regelmäßig bei Maßnahmen zum Bodenschutz, aber auch zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts der Fall sein wird, sind sie immer noch gemeinschaftliche Maßnahmen i.S.v. § 39 FlurbG. Erst wenn das öffentliche Interesse überwiegt bzw. die Maßnahmen den objektiven Interessen der Teilnehmer widersprechen, sind sie öffentliche Anlagen i.S.v. § 40 FlurbG. Hierzu gehören z.B. Maßnahmen zur Herstellung von Biotopverbindungen oder zur Erreichung der Ziele der WRRL. Anders als bei den gemeinschaftlichen Anlagen dürfen gemäß § 40 FlurbG für öffentliche Anlagen nur in verhältnismäßig geringem Umfang Flächen der Teilnehmer

⁵³⁵ Ausführlich Möckel UPR 2012a, 247.

⁵³⁶ Möckel UPR 2012a, 247; Hoeft RdL 1993, 85 (87).

beansprucht werden. Durch die Einbringung von Flächen der öffentlichen Hand kann dieser Anteil aber entsprechend erhöht werden.

4.3.4. Baurecht

Mit dem Baugesetzbuch des Bundes und den Bauordnungen der Länder bestehen gesetzliche Anforderungen an bauliche Anlagen von landwirtschaftlichen Betrieben. Was bauliche Anlagen sind, definieren nicht das BauGB, sondern die Landesbauordnungen (vgl. z.B. § 2 Abs. 1 SächsBO). Allgemein zählen hierzu alle mit dem Erdboden verbundenen oder auf ihm ruhenden, aus Bauprodukten hergestellten Anlagen, wie z.B. Stallgebäude und ortsfeste Maschinen. Bauliche Anlagen sind aber auch Aufschüttungen und Abgrabungen sowie Lagerplätze, Abstellplätze und Ausstellungsplätze (§ 29 Abs. 1 BauGB, z.B. § 2 Abs. 1 SächsBO). Entwässerungsgräben und Drainagen sind demnach bauliche Anlagen.

Materiell stellen weder das BauGB noch die Landesbauordnungen spezifische Anforderungen an Entwässerungsgräben oder Drainagen. Insbesondere sind Gräben und Drainagen zur landwirtschaftlichen Bodenentwässerung im Außenbereich zulässig, da sie gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zu den privilegierten Anlagen gehören. Allgemein sind bauliche Anlagen so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden (z.B. § 3 Abs. 1 SächsBO).

Für bauliche Anlagen besteht nach Landesrecht grundsätzlich eine Zulassungspflicht, wobei die Länder kleinere Anlagen freistellen.⁵³⁷ Insbesondere Abgrabungen bis zu 3 m Tiefe und einer Grundfläche bis zu 300 m² sind oftmals landesrechtlich genehmigungsfrei.⁵³⁸ Teilweise verzichten die Landesbauordnungen bei Anlagen in oder an Gewässern gänzlich auf ein baurechtliches Zulassungsverfahren.⁵³⁹ Gleiches gilt, wenn schon wasserrechtlicher Genehmigungsvorbehalt besteht.⁵⁴⁰

Des Weiteren nehmen die Landesbauordnungen Rohrleitungen vom Anwendungsbereich aus. Dies ist für Drainagen relevant, da sie unterirdische Rohrleitungen zur Ableitung von Grund- bzw. Bodenwasser sind. Sofern wie in Bayern und Baden-Württemberg alle Rohrleitungen ausgenommen sind, die nicht in Gebäuden bzw. auf Baugrundstücken verwendet werden,⁵⁴¹ sind Drainagen zweifelsfrei ausgeschlossen. Die anderen Länder nehmen dagegen nur Leitungen aus, die dem Ferntransport von Stoffen dienen.⁵⁴² Für die Antwort auf die Frage, wann ein Ferntransport vorliegt, kann § 2 Abs. 2 Rohrfernleitungsverordnung der Bundesregierung herangezogen werden, wonach Rohrfernleitungen das Werksgelände überschreiten müssen und nicht Zubehör einer Anlage zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen sein dürfen. Demnach wären Drainagen außerhalb der Hofstelle Rohrleitungen zum Ferntransport von Wasser und

⁵³⁷ Eine Übersicht der landesrechtlich freigestellten landwirtschaftlichen Anlagen gibt Grimm 2004, S. 155 f.

⁵³⁸ Z.B. § 55 Abs. 10 Nr. 3 BbgBauO; § 69 i.V.m. Anhang Nr. 7.1 NdsBauO; § 65 Abs. 1 Nr. 42 BauO NRW; § 63 Abs. 1 Nr. 8 ThürBO.

⁵³⁹ § 65 Abs. 1 Nr. 7a BauO NRW.

⁵⁴⁰ Z.B. Art. 56 Nr. 1 BayWG; § 84 Nr. 1 RhPfBauO; § 60 Nr. 1 SächsWG.

⁵⁴¹ Art. 1 Abs. 2 Nr. 3 BayBauO; § 1 Abs. 2 Nr. 4 BadWttbgBauO.

⁵⁴² Z.B. § 1 Abs. 2 Nr. 5 BbgBauO; § 1 Abs. 2 Nr. 6 HessBauO; § 1 Abs. 2 Nr. 3 NdsBauO; § 1 Abs. 2 Nr. 4 BauO NRW; § 1 Abs. 2 Nr. 4 RhPfBauO; § 1 Abs. 2 Nr. 2 SächsBauO; § 1 Abs. 2 Nr. 4 SchlHBauO; § 1 Abs. 2 ThürBauO.

auch in diesen Ländern von den Bauordnungen ausgenommen.⁵⁴³ Damit sind für Drainagen in Deutschland grundsätzlich keine Baugenehmigungen erforderlich. Zugleich folgen gemäß § 2 Abs. 1 Rohrfernleitungsverordnung auch aus dieser Verordnung keine weiteren Anforderungen, da für Drainagen keine gefährlichen Stoffe i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 1-3 Rohrfernleitungsverordnung transportieren.

4.4. Vollzug

Im Folgenden analysiert die Studie, inwieweit die oben genannten Vorschriften zur Steuerung bzw. zum Schutz des Landschaftswasserhaushalts in der Praxis vollzogen werden und welche vollzugsfördernde Ausgestaltung und durchsetzenden Instrumente bestehen. Die dabei verwendeten Kriterien sind in 2.2 erläutert.

4.4.1. Literaturlauswertung

Der Bund oder die Länder haben bisher keine mengenbezogenen oder prozentualen Angaben zur Anzahl der Be- und Entwässerungsgräben nach § 2 Abs. 2 WHG oder zum Umfang der gewöhnlichen Entwässerung nach § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG gemacht. Gleiches gilt für benutzungspflichtige Entwässerungen und planfeststellungspflichtige Gewässerausbauten zum Zwecke der Entwässerung oder der Gewinnung bzw. dem verbesserten Zuschnitt landwirtschaftlicher Flächen. Der hohe Anteil der in den Bewirtschaftungsplänen ausgewiesenen künstlichen und erheblich-veränderten Gewässer (Niedersachsen 63%, Sachsen-Anhalt 59 %, Schleswig-Holstein 57 %, Mecklenburg-Vorpommern 55 %),⁵⁴⁴ wobei Gewässer mit einem Einzugsgebiet von weniger als 10 km² gar nicht erfasst wurden, zeigt, dass nicht nur die Flüsse, sondern auch viele kleine Gewässer stark verändert sind. Veränderungen an kleinen Gewässern bzw. kleine künstliche Gewässer dienen nicht der Schifffahrt, sondern außerhalb von Siedlungen v.a. der Land- und Forstwirtschaft, dem Hochwasserschutz und dem Bergbau. Die Bewirtschaftungspläne und die 2004 erfolgten Bestandsaufnahmen der Länder weisen zugleich deutliche Differenzen auf, die nicht nur topologisch oder historisch begründbar sind, sondern zeigen, dass die Auslegung der WRRL und des WHG sowie ihr Vollzug in den Ländern trotz der LAWA und des europäischen CIS-Prozesses unterschiedlich gehandhabt werden.⁵⁴⁵

Amtliche oder wissenschaftliche Angaben zu Größe oder prozentualen Anteil der ausgewiesenen Überschwemmungsgebiete konnte die Studie nicht ermitteln. Allerdings sind gemäß § 76 WHG die HQ-100-Überschwemmungsgebiete auch erst bis Ende 2013 auszuweisen. Gleichwohl haben einige Länder schon vor dem WHG 2010 gemäß ihren Landeswassergesetzen Überschwemmungsgebiete ausgewiesen. Hierbei sind erhebliche Unterschiede festzustellen. Während in Hamburg und Saarland sowie Schleswig-Holstein viele Gebiete in Rechtsverordnungen festgesetzt sind, haben Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern nur jeweils ein Gebiet ausgewiesen.⁵⁴⁶ In den anderen Bundesländern verzeichnet die Datenbank JURIS keine Verordnungen zu Überschwemmungsgebieten, obwohl JURIS in allen Ländern bis auf Bremen die Gesetze

⁵⁴³ Giesen in: Dombert/Witt 2011, § 15 Rn. 17.

⁵⁴⁴ Bathe 2010, S. 49.

⁵⁴⁵ Breuer NuR 2007, 503 (504 f., 507); Bathe 2010.

⁵⁴⁶ JURIS-Recherche mit dem Begriff „Überschwemmungsgebiet“ im Feld Gesetzestitel bei Gesetze/Verordnungen am 24.2.2012.

und Verordnungen sammelt. Die landesrechtlichen Verordnungen in den fünf Ländern mit rechtsverbindlich ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten verweisen aufgrund des zeitigeren Erlasses noch nicht auf § 78 WHG, sondern enthalten eigene Schutzvorschriften, die allerdings nicht wie § 78 Abs. 1 Nr. 8 WHG ein Verbot der Umwandlung von Grünland in Acker enthalten.⁵⁴⁷

Bei den Wasserschutzgebieten sieht der Vollzug besser aus. 2004 waren in Deutschland 13.428 WSG mit einer Fläche von ca. 43.100 km² bzw. 12 % der Fläche Deutschlands ausgewiesen.⁵⁴⁸ Die ausgewiesenen Gebiete dienen ganz überwiegend dem Schutz der Trinkwasserversorgung und stützen sich daher auf den Ausweisungsgrund in § 51 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Von dem Ausweisungsgrund in § 51 Abs. 1 Nr. 3 WHG: „das schädliche Abfließen von Niederschlagswasser sowie das Abschwemmen und den Eintrag von Bodenbestandteilen, Dünge- oder Pflanzenschutzmitteln in Gewässer zu vermeiden“, wurde nach Reinhardt bisher noch kein Gebrauch gemacht.⁵⁴⁹

Hinsichtlich des Naturschutzrechts wird zwar allgemein ein Vollzugsdefizit beklagt und hierbei insbesondere der personelle und organisatorische Abbau der staatlichen Naturschutzbehörden angeführt.⁵⁵⁰ Spezifische Untersuchungen zur Anwendung der Eingriffsregelung auf landwirtschaftliche Eingriffe existieren aber kaum (siehe 3.4.1) und hinsichtlich der Veränderungen des Grundwasserspiegels gar nicht.

Die Nutzung des Instruments Flurbereinigung für ökologische Zwecke, insbesondere für Verbesserungs- und Aufwertungsmaßnahmen, ist in den letzten Jahrzehnten deutlich angestiegen. So waren z.B. 2003 in Deutschland 3.864 Verfahren von insgesamt 12.692 Flurbereinigungsverfahren anhängig, die ihren Hauptzweck im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes und der Landschaftspflege hatten.⁵⁵¹ Zwischen den Bundesländern gab es dabei sehr große Unterschiede. Während in Bayern bei insgesamt vielen Flurbereinigungsverfahren mit 1.543 auch viele Verfahren mit Umweltzwecken erfolgten, war die Anzahl in anderen Ländern mit rund 40 bis 500 Verfahren deutlich geringer, wobei prozentual der Anteil von umweltbezogenen Verfahren teilweise höher als in Bayern war. Eine Bewertung von Flurbereinigungsverfahren bzw. bestimmter Flurbereinigungsmaßnahmen hinsichtlich der Berücksichtigung und Beachtung ökologischer Belange erfolgt bisher allerdings nur in Ansätzen.⁵⁵² In einer umfangreichen Studie für das Land Niedersachsen schätzte die frühere Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft den Nutzen und die Wirkungen der Flurbereinigung in Niedersachsen ein und bewertete dabei auch ökologische Wirkungen.⁵⁵³ Allerdings wurden v.a. die Möglichkeiten der Flurbereinigung, aber weniger die Umsetzung von festgesetzten Maßnahmen untersucht. Letzteres erfolgte lediglich anhand von sechs Fallbeispielen, wobei die Autoren hinsichtlich der nicht landwirtschaftlichen Flurbereinigungswirkungen einen Datenmangel beklagten und diese vorwiegend mit Hilfe von Befragungen zu

⁵⁴⁷ JURIS-Recherche mit dem Begriff „Überschwemmungsgebiet“ im Feld Gesetzestitel sowie die Begriffe „Grünland“ oder „Ackerland“ im Feld Text bei Gesetze/Verordnungen am 24.2.2012.

⁵⁴⁸ UBA 2010a, S. 76 f.

⁵⁴⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 51 Rn. 33, 35.

⁵⁵⁰ Vgl. SRU 2007; SRU 2002a; BfN 2008c; Benz et al. 2008.

⁵⁵¹ Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft ARGE Landentwicklung, www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/Statistik/2003_1_3.pdf (abgerufen 25.4.2012).

⁵⁵² Uekötter 2010, S. 337; AID 1991; Eichenauer/Jöris Berichte der Landwirtschaft 1994, 329 ff.

⁵⁵³ Klare et al. 2005.

ermitteln versuchten.⁵⁵⁴ Hinsichtlich der ökologischen Ziele (Naturschutz, Gewässerschutz) schwanken die Einschätzungen je nach Flurbereinigungsverfahren von vollständig bis kaum erfüllt, wobei die positiven Bewertungen deutlich überwiegen.⁵⁵⁵ Zu einem weniger positiven Bild kommt eine Studie des NABU im Auftrag des BMVEL für die Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Brandenburg, die ebenfalls mit Befragungen und der Untersuchung von Fallbeispielen arbeitete.⁵⁵⁶ Während in Schleswig-Holstein die Flurbereinigung als Instrument zur Umsetzung von Umweltschutzziele genutzt und gefördert wird, überwiegt in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Produktion. In beiden Ländern stellte die Studie sowohl bei der Befragung als auch in den Fallbeispielen deutliche Defizite bei der Berücksichtigung der Umweltbelange und bei der Verwirklichung von umweltschützenden Festsetzungen des Wege- und Gewässerplans mit landschaftlichem Begleitplan fest.⁵⁵⁷

4.4.2. S.M.A.R.T.-Kriterien

Der S.M.A.R.T.-Ansatz für gutes Management umfasst fünf Kriterien: konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen (siehe 2). Im Folgenden wird bewertet, ob und wie weit die Regelungen zum Landschaftswasserhaushalt im Wasserrecht, Flurbereinigungsrecht und Naturschutzrecht diese Kriterien erfüllen.

4.4.2.1. Wasserrecht

Die von Art. 4 Abs. 1 WRRL den Mitgliedstaaten vorgegebenen und in §§ 27, 44, 47 WHG implementierten Bewirtschaftungsziele: guter ökologischer Zustand bzw. Potential und guter chemischer Zustand bei Oberflächengewässern sowie guter mengenmäßiger und chemischer Zustand bei Grundwasserkörpern sind in dieser Abstraktheit alles andere als konkret und messbar. Allerdings hat die WRRL in ihren Anhängen eine Konkretisierung vorgenommen, die von den Mitgliedstaaten mittels der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme fortgeführt und mittels der CIS-Dokumente europaweit vereinheitlicht wurde, so dass sich mittlerweile anhand von Referenzzuständen der aktuelle und der angestrebte gute Zustand bestimmen lassen. Die Ziele sind auch in Anbetracht der Bedeutung der Gewässer und ihrer Ökosystemleistungen für die Gesellschaft als sachgerecht anzusehen. Die Europäische Union hat für die Zielerreichung zudem Fristen gesetzt (2015, 2021, 2027). Die größten Zweifel werden hinsichtlich der Erreichbarkeit der Ziele geäußert, da insbesondere in einem Industrieland wie Deutschland das Rad der Geschichte und die umfangreiche Umgestaltung und Nutzung der Gewässer sich nicht oder zumindest nicht so einfach zurückdrehen lassen.⁵⁵⁸ Eine Beantwortung der Frage nach der Erreichbarkeit kann jedoch nur für ein konkretes Gewässer erfolgen und muss die rechtlichen Instrumente in den Blick nehmen.

Im Folgenden sind daher die nationalen Regelungen zum Schutz bzw. zur Veränderung des Landschaftswasserhaushaltes anhand der S.M.A.R.T.-Kriterien zu messen. Die wasserrechtlichen Regelungen zum Anwendungsbereich, zu den Sorgfaltspflichten und

⁵⁵⁴ Klare et al. 2005, S. 210 ff.

⁵⁵⁵ Klare et al. 2005, S. 214 ff.

⁵⁵⁶ Oppermann et al. 2003.

⁵⁵⁷ Oppermann et al. 2003, S. 29 ff., 34 ff.

⁵⁵⁸ Köck ZUR 2012c, 140 (149); Köck ZUR 2009, 227 (232).

zur Zulassung von Veränderungen des Landschaftswasserhaushaltes verwenden eine Vielzahl unbestimmter Begriffe. Dies fängt mit der Bestimmung des Anwendungsbereichs bei Kleingewässern an, da nicht gesetzlich definiert ist, wann kleine Gewässer von „wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung“ sind. Einige Länder haben insofern eine Konkretisierung vorgenommen, als alle Be- und Entwässerungsgräben, die Grundstücke mehrerer Eigentümer entwässern, keine unbedeutenden Gewässer mehr sind. Allerdings ist hier zu bezweifeln, ob die Konkretisierung sachgerecht ist, da es im Hinblick auf die ökologischen Zielsetzungen des Wasserrechts nicht auf die Eigentümerstellung bei Grundstücken ankommt, sondern auf die Auswirkungen und Bedeutung für den Wasserhaushalt und die Gewässerökologie. Auch insgesamt erscheint die Herausnahme von Be- und Entwässerungsgräben untergeordneter Bedeutung nicht sachgerecht, da die kumulativen Wirkungen erheblichen Einfluss auf den Wasserhaushalt und die Erreichung der Bewirtschaftungsziele des Wasserrechts haben. Wie gezeigt, bestehen aus diesem Grund auch erhebliche Zweifel an der Europarechtskonformität der Freistellung (siehe 4.3.1.2).

Bei den allgemeinen Sorgfaltspflichten verlangt § 5 Abs. 1 WHG eine nach den Umständen erforderliche Sorgfalt ohne zu bestimmen, welche Umstände zu berücksichtigen sind und wo die Erforderlichkeitsschwelle liegt.⁵⁵⁹ Das WHG sieht auch keine Ermächtigung zur Konkretisierung durch den Landesgesetzgeber vor. Welche Sorgfalt den Umständen nach erforderlich ist, ist daher im Einzelfall von den Gewässernutzern und den zuständigen Behörden anhand objektiver Kriterien zu bestimmen, wobei hier ein Beurteilungsspielraum besteht, es aber nicht auf individuelle Fähigkeiten oder ortsübliche Ansichten ankommt.⁵⁶⁰ Der Unbestimmtheit entspricht, dass Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten nach § 103 WHG keine Ordnungswidrigkeiten darstellen. Ebenfalls unbestimmt ist die in § 33 WHG geforderte Mindestwasserführung, die mit den Bewirtschaftungszielen und -grundsätzen allenfalls grob umrissen ist. Die Entwurfsbegründung konkretisiert sie als Abfluss, der „nur geringfügig vom typspezifischen Niedrigwasser abweicht“.⁵⁶¹ Ob sich diese Konkretisierung als alleinige Definition des in § 33 WHG deutlich offener formulierten Mindestwasserabflusses durchsetzt, bleibt abzuwarten.⁵⁶² Relativ konkret formuliert und überprüfbar sind die Regelungen zum Wasserabfluss in § 37 WHG, weshalb sie der Gesetzgeber gemäß § 103 Abs. 1 Nr. 5 WHG als ordnungswidrigkeitsfähig ansieht. Unklar ist hier v.a. die Reichweite des Anwendungsbereichs, sowohl im Hinblick auf die einzubeziehenden Ober- und Unterlieger als auch hinsichtlich der Verbindlichkeit für erlaubnisfreie Benutzungen und die öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung (siehe 4.3.1.2).

Gesetzlich ungeklärt ist auch die Abgrenzung zwischen zulassungsfreier entwickelnder Unterhaltung i.S.v. § 39 Abs. 1 WHG und einer planfeststellungspflichtigen wesentlichen Umgestaltung eines Gewässers und seiner Ufer. Dies gilt insbesondere für Renaturierungsmaßnahmen, mit denen ein bestehender nutzungsdominierter Ausbauzustand zu einem guten ökologischen Zustand oder Potential weiter- bzw. im Kern zurückentwickelt werden soll. Welche Maßnahme hier noch eine Unterhaltung i.S.v. § 39 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 WHG oder schon einen Gewässerausbau darstellt, lässt sich dem

⁵⁵⁹ Vgl. BVerwG Beschl. v. 25.2.1991 – 7 B 3/91, ZfW 1991, 228 (229).

⁵⁶⁰ Breuer 2004, S. 130 f.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 5 Rn. 4; Kotulla, WHG, 2011, § 5 Rn. 10.

⁵⁶¹ BT-Drucks. 16/12275, S. 60.

⁵⁶² Erste Widersprüche z.B. bei Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 33 Rn. 9.

Wasserrecht nicht entnehmen, was zu Zurückhaltung, Verzögerungen und Rechtsstreitigkeiten im behördlichen oder verbandlichen Vollzug führt.⁵⁶³ Aufgrund der in § 1 Abs. 2 WVG genannten Doppelfunktion von öffentlich-rechtlichen Wasser- und Bodenverbänden ist ebenfalls umstritten, ob und wieweit sie im Rahmen ihrer Unterhaltungsaufgabe gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 WHG und § 2 Nr. 12 und 13 WVG zu ökologischen Pflege- und Entwicklungsaufgaben verpflichtet sind, auch wenn diese keine Vorteile, sondern vielleicht sogar Nachteile für die Verbandsmitglieder (v.a. Grundstückseigentümer) bringen (siehe 4.3.1.2).

Ebenfalls unbestimmt ist der Begriff der „gewöhnlichen Bodenentwässerung“ in § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG bei land-, forstwirtschaftlichen oder gärtnerischen Grundstücken. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass er nicht allgemein, sondern nur örtlich bestimmt werden kann.⁵⁶⁴ Unterschiedliche Ansichten bestehen, ob die Entwässerung von Grundstücken mehrerer Eigentümer noch eine freigestellte Bodenentwässerung ist.⁵⁶⁵ Sowohl Landwirte als auch Behörden können dem Gesetz keine klaren Kriterien entnehmen. Hinzu kommt, dass nur die Bodenentwässerung freigestellt ist, bei der keine signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt zu besorgen sind. Wann signifikante Auswirkungen bestehen, ist gesetzlich nicht definiert. In der Literatur wird mit Verweis auf die WRRL und die Gesetzbegründung argumentiert, dass „signifikant“ weniger als „erheblich“ ist und auch kumulative Auswirkungen mit umfasst sind (siehe 4.3.1). Ob kumulative Auswirkungen mit Signifikanz zu besorgen sind, kann der Grundstückseigentümer nicht mehr angemessen beurteilen, sondern bedarf einer Entscheidung der zuständigen Wasserbehörde, welche einen Überblick über den Zustand des Landschaftswasserhaushalts und die weiteren Bodenentwässerungen im Gebiet hat. Insofern ist die Regelung in § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG nicht nur unkonkret und nicht messbar, sondern auch nicht sachgerecht, da die Behörde aufgrund der Freistellung im Vorfeld keine Kenntnisse von Entwässerungsmaßnahmen erlangt und auch keinen Prüfungsauftrag im Rahmen einer Zulassungsentscheidung hat.

Zum Teil besser sieht die Einhaltung der S.M.A.R.T.-Kriterien bei den wasserrechtlichen Planungsinstrumenten aus. So sind die Maßnahmenprogramme, Bewirtschaftungspläne und Hochwassermanagementpläne aufgrund der Vorgaben des Europarechts mit festen Fristen für die Erstellung und Überprüfung bzw. Aktualisierung versehen (§§ 84, 75 Abs. 5 WHG). Ebenfalls bestehen zumindest bei den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen europarechtlich relativ konkrete und überprüfbare Vorgaben zu den Inhalten der Pläne (Art. 11, 13, Anhänge VI, VII WRRL), auf die das WHG verweist, wobei es in geringem Umfang diese auch konkretisiert (§ 82 Abs. 2 WHG). Ob die Festsetzungen in den Plänen erreichbar sind, hängt vom jeweiligen Plan ab. Allgemein lässt sich nur sagen, dass die fehlende Rechtsförmlichkeit und Außenverbindlichkeit dieser Pläne im deutschen Wasserrecht die behördlichen Festsetzungsmöglichkeiten sowie ihre Durchsetzbarkeit beschränken und staatliche Förderprogramme erfordern.

⁵⁶³ Schenk in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 67 Rn. 10 ff.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 67 Rn. 30 ff. Verwiesen sei auch auf die ministerielle Debatte um die Reichweite der Unterhaltungspflicht der Bundeswasserstraßenverwaltung (Möckel DVBl 2010, 618 f.).

⁵⁶⁴ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 46 Rn. 19.

⁵⁶⁵ Siehe Fn. 472

Das Problem der fehlenden Rechtsförmlichkeit und Verbindlichkeit besteht bei den Wasserschutzgebieten und ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten nicht, weshalb hier eine höhere Erreichbarkeit der Ziele anzunehmen ist. Dafür sind die gesetzlichen Vorgaben zur Ausweisung bei den Wasserschutzgebieten weder ausreichend konkret noch mit einem Zeithorizont versehen. Die Frage, wann ein Schutzgebiet aus den in § 51 Abs. 1 WHG genannten Gründen zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist und welche Grundstücke einzubeziehen sind, bleibt gesetzlich offen.⁵⁶⁶ Unbestimmt bleibt auch, wann und welche Schutzanforderungen in den Gebieten nach § 52 Abs. 1 WHG festzusetzen sind.⁵⁶⁷ Die Länder besitzen damit einen weitreichenden Ermessensspielraum, den sie sowohl für den Gewässerschutz nutzen als auch zugunsten ihrer Landwirtschaft ungenutzt lassen können. Dem gegenüber gibt es bei den Überschwemmungsgebieten nach § 76 Abs. 2 Nr. 1 WHG mit HQ-100 eine konkrete, messbare Vorgabe und mit dem 22.12.2013 eine terminierte Frist für die Länder. Für die gesellschaftlich ebenso wichtigen Entlastungs- und Rückhaltegebiete nach § 76 Abs. 2 Nr. 2 WHG fehlt indes sowohl eine gesetzliche Konkretisierung der Gebiete als auch eine Umsetzungsfrist der Länder.⁵⁶⁸ Bei den ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten bestehen kraft Gesetz konkrete unmittelbar verbindliche Ge- und Verbote bezüglich bestimmter Landnutzungsformen. Für den klimaangepassten Landschaftswasserhaushalt ist insbesondere der Grünlandumbruch bedeutsam. Weitergehende Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz des Landschaftswasserhaushalts sind nach §§ 77, 78 Abs. 5 WHG möglich, allerdings weniger konkret vorgegeben und hinsichtlich der hier v.a. relevanten Hochwasserentlastungs- und rückhaltegebiete nach § 76 Abs. 2 Nr. 2 WHG auch ohne eine Frist zur Ausweisung. Keine hinreichend konkreten und überprüfbaren Vorgaben enthält § 52 Abs. 1 WHG für Wasserschutzgebiete und hier insbesondere nicht für den regelmäßig bei landwirtschaftlichen Flächen vorkommenden Konflikt mit der Landwirtschaft.⁵⁶⁹ Welcher Schutzmaßstab notwendig ist und welche Schutzanforderungen an die landwirtschaftliche Nutzung hierfür geboten sind, überlassen das WHG und die Landeswassergesetze dem Ermessen der zuständigen Behörde.

Zusammenfassend kann das Wasserrecht nicht wirksam sicherstellen, dass Veränderungen des Landschaftswasserhaushalts bei landwirtschaftlichen Flächen (durch z.B. Be- und Entwässerungsmaßnahmen), die signifikante Auswirkungen auf den Landschaftswasserhaushalt erwarten lassen oder doch von Bedeutung für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele des Wasserrechts sind, nur nach einer behördlichen Zulassungsprüfung erfolgen bzw. unterbleiben. Mit der Einschränkung des Anwendungsbereichs des WHG bei bestimmten Be- und Entwässerungsgräben stellt es diese vielmehr ausdrücklich von den Bewirtschaftungszielen frei. Umgekehrt werden behördliche- oder verbandliche Maßnahmen zur Renaturierung von Gewässern und des Landschaftswasserhaushalts dadurch gehemmt, weil rechtliche Unklarheiten bestehen, wann eine zulassungsfreie Unterhaltung oder ein planfeststellungspflichtiger Gewässerausbau vorliegt und wieweit die ökologischen Unterhaltungspflichten der

⁵⁶⁶ Zur Diskussion um die begriffliche und rechtliche Bestimmung Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 51 Rn. 13 ff.

⁵⁶⁷ Kritisch z.B. Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 51 Rn. 4, § 52 Rn. 26, 39.

⁵⁶⁸ Ebenfalls kritisch Kotulla, WHG, 2011, § 76 Rn. 22.

⁵⁶⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 51 Rn. 4.

Verbände gehen. Viele der Unklarheiten beruhen darauf, dass WHG und WVG gemäß ihrer ursprünglichen Zwecksetzung über lange Jahre v.a. die Gewässerbenutzung ermöglichten sowie koordinierten und erst die WRRL den ökologischen Gewässerschutz und die hieran ausgerichtete Bewirtschaftung in den Mittelpunkt stellte. Die Implementierungsbemühungen der nationalen Gesetzgeber haben noch nicht zu einem vollständigen Richtungswechsel geführt, wodurch derzeit noch ein sich teilweise widersprechendes Nebeneinander von Zielen, Aufgaben und Regelungen existiert, die insgesamt nicht dem S.M.A.R.T.-Ansatz entsprechen. Ein erster vielversprechender Ansatz sind die auszuweisenden Überschwemmungsgebiete.

4.4.2.2. Naturschutzrecht

Die Eingriffsregelung ist schon beim Bodenschutz im Abschnitt 3.4.2.2 an den S.M.A.R.T.-Kriterien gemessen worden. Danach gehen die Ansätze in die richtige Richtung, insgesamt besteht aber aufgrund unbestimmter Begriffe und Fristen, der ausstehenden Rechtsverordnung des BMU sowie der Verdrängung des Integritätsinteresses durch das Kompensationsinteresse durchaus Verbesserungspotential. Im Hinblick auf Entwässerungsmaßnahmen wurde in § 14 Abs. 1 BNatSchG zumindest eine gesetzliche Unklarheit beseitigt, indem Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels als Tatbestand ausdrücklich aufgenommen wurden, nachdem es hierüber unterschiedliche Ansichten gab.

Der Schutz gesetzlicher Biotope in § 30 BNatSchG weist ähnliche Konkretisierungsdefizite auf. Zwar lassen sich die einzelnen aufgelisteten Biotoptypen naturschutzfachlich bestimmen und abgrenzen.⁵⁷⁰ Wie bei der Eingriffsregelung ist jedoch gesetzlich unbestimmt, wann eine erhebliche Beeinträchtigung i.S.v. § 30 Abs. 2 BNatSchG vorliegt. Auch die Ausgleichspflicht im Fall einer Ausnahmegenehmigung bringt die bei der Eingriffsregelung diskutierten Probleme mit sich.

4.4.2.3. Flurbereinigungsrecht

Eine wichtige Aufgabe der Flurbereinigung ist es, zwischen unterschiedlichen privaten und gesellschaftlichen Zielen und Interessen in einem Gebiet zu vermitteln und die dabei auftretenden Landnutzungskonflikte zu lösen. Die Konflikte können innerhalb der Land- und Forstwirtschaft⁵⁷¹, zwischen Bodenbewirtschaftung sowie Siedlung und Verkehr, zwischen Land-/Forstwirtschaft und Natur-/Gewässerschutz sowie allgemein zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen auftreten. Sie sind Folge der Begrenztheit der natürlichen Ressourcen Boden und Fläche sowie der Flächengebundenheit des Menschen und seiner Aktivitäten und beruhen u.a. auf der integralen Funktion und Verknüpfung von Ökosystemen sowie ihren nutzbaren Leistungen, wie z.B. die Speicherung von Wasser und Kohlenstoff.

Das Flurbereinigungsrecht weist hinsichtlich der nicht land- und forstwirtschaftlichen Belange, insbesondere der ökologischen Erhaltungs- und Wiederherstellungsinteressen, einen hohen Grad an Unbestimmtheit auf. Die Zielsetzung in § 1 FlurbG bezweckt keine

⁵⁷⁰ Siehe Definitionen in den Gesetzesbegründungen (BT-Drucks. 14/6378, S. 66 ff. zur Novelle 2002 sowie BT-Drucks. 16/2274, S. 63 zu den 2009 hinzugekommenen Biotopen); Hendriscke/Kieß in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 30 Rn. 11.

⁵⁷¹ Z.B. zwischen ökologischen und konventionellen Betrieben oder zwischen Aufforstung und Waldrodung.

dauerhaft umweltgerechte Flurgestaltung, sondern bezieht ökologische Belange nur versteckt über die Begriffe der Landeskultur und Landesentwicklung mit ein.⁵⁷² Ein Vergleich mit der Zielsetzung des Wasserbewirtschaftungsrechts (§ 1 WHG) verdeutlicht den Unterschied. Zwar sind nach § 37 Abs. 2 FlurbG seit 1976 die Belange des Umwelt- und Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Wasserwirtschaft bei der planerischen Abwägung zu berücksichtigen. Die rechtlichen Vorgaben haben allerdings nur einen geringen Konkretisierungsgrad und verzichten auf eine Lenkung und Optimierung der Konflikte zwischen den Zielen. §§ 37 ff., 86, 91, 103a FlurbG verdeutlichen vielmehr, dass der Schwerpunkt immer noch auf der Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen liegt. Gegenüber den hervorgehobenen Vorgaben in § 37 Abs. 1 S. 2 FlurbG fallen die ökologischen Belange schon sprachlich zurück. Ausdrückliche Verweise auf auch im Flurbereinigungsverfahren verbindlich zu beachtendes Umweltrecht (z.B. besondere Artenschutzverbote oder die wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele) fehlen. Dass es regelungstechnisch auch konkreter geht, zeigt § 1a BauGB. Das FlurbG nennt auch keine Festsetzungsbefugnisse oder -erfordernisse zur Art und Weise der Bodennutzung, wie sie z.B. § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i.V.m. der BauNVO für bauliche Nutzungen vorsieht,⁵⁷³ weshalb das Potential zur Lösung von Landnutzungskonflikten begrenzt ist.

Schließlich fehlen auch messbare Kriterien und Indikatoren, wann eine Flurbereinigung und insbesondere der Wege- und Gewässerplan die ökologischen Belange ausreichend berücksichtigen, so dass eine wirksame Kontrolle der Durchführung des Flurbereinigungsplanes schwierig ist.⁵⁷⁴ Ebenso mangelt es an einer Frist zur wiederkehrenden oder zumindest einmaligen Überwachung der Durchführung und z.B. der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch die Teilnehmergemeinschaft. Insgesamt erfüllt das FlurbG hinsichtlich der zu beachtenden oder zu berücksichtigenden Umweltbelange nicht die S.M.A.R.T.-Kriterien.

4.4.2.4. Baurecht

Das Baurecht stellt für Entwässerungsgräben und Drainagen keine materiellen Anforderungen, die man an den S.M.A.R.T.-Kriterien messen könnte.

4.4.3. Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse

4.4.3.1. Wasserrecht

Die öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung bei Gewässern in Deutschland bringt es mit sich, dass, soweit der Anwendungsbereich des WHG eröffnet ist, jede Gewässerbenutzung und jede Umgestaltung des Landschaftswasserhaushaltes einer gesetzlichen oder behördlichen Zulassung bedarf und den Wasserbehörden umfassende Kontroll- und Anordnungsbefugnisse zustehen. Gemäß § 100 Abs. 1 WHG überwachen die zuständigen Wasserbehörden die Erfüllung der wasserrechtlichen Verpflichtungen und ordnen im pflichtgemäßen Ermessen Maßnahmen an, um die Erfüllung sicherzustellen und Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts zu vermeiden oder zu beseitigen. Auf der

⁵⁷² BT-D 7/3020, S. 19.

⁵⁷³ An entsprechenden Verbesserungsvorschlägen fehlte es nicht (so z.B. Schmitz DÖV 1989, 59 (65 f.)).

⁵⁷⁴ Oppermann et al. 2003, S. 5, 51 ff.

Grundlage von § 100 Abs. 1 WHG können die zuständigen Behörden z.B. die allgemeinen Sorgfaltspflichten nach § 5 Abs. 1 WHG durchsetzen und die im Einzelfall erforderliche Sorgfalt bestimmen.⁵⁷⁵ Zur Überwachung der Pflichten und Anforderungen des WHG dürfen die Behörden gemäß § 101 WHG Gewässer befahren, Prüfungen vornehmen, Grundstücke betreten, Auskünfte einholen und Unterlagen einfordern. Daneben sehen etliche Länder auch eine regelmäßige bzw. bei Bedarf zu erfolgende Besichtigung der Gewässer durch die Wasserbehörden oder Schaukommissionen vor (Wasserschau).⁵⁷⁶ Nur ein Teil der wasserrechtlichen Pflichten und Ge- und Verbote sind mit dem Sanktionsinstrument der Ordnungswidrigkeit bewehrt. Nach § 103 Abs. 1 WHG nicht bewehrt sind z.B. die Sorgfaltspflichten in § 5 WHG oder die Pflichten in §§ 33-36 WHG oder die Pflichten bei der Unterhaltung gemäß §§ 39 ff. WHG, während u.a. nicht zugelassene Gewässerbenutzungen i.S.v. § 9 WHG, unstatthafte Veränderungen des Wasserabflusses i.S.v. § 33 WHG oder ungenehmigte Gewässerausbauten nach § 67 Abs. 2 WHG Ordnungswidrigkeiten sind (§ 103 Abs. 1 Nr. 1, 5, 15 WHG).

Diese Überwachungs- und Anordnungsbefugnisse gelten jedoch nicht für Gewässer, welche die Länder gemäß § 2 Abs. 2 WHG vom Anwendungsbereich des WHG ausnehmen. Dies ist insofern problematisch, als die genaue Abgrenzung, wann ein Be- und Entwässerungsgraben von wasserrechtlich untergeordneter Bedeutung ist, nicht oder nur teilweise von den Ländern konkretisiert wird und im Einzelfall mit Unsicherheiten behaftet ist.⁵⁷⁷ Sofern die Herstellung der Be- und Entwässerungsgräben nicht im Rahmen eines planfeststellungspflichtigen Flurbereinigungsverfahrens erfolgt (siehe 4.3.3), muss der Landwirt oder Eigentümer einer landwirtschaftlichen Fläche selber beurteilen, ob er sich im Bereich des WHG bewegt und vielleicht einer Erlaubnis bzw. Planfeststellung bedarf oder nicht. Da eine nicht zugelassene Benutzung oder ein nicht zugelassener Gewässerausbau eine Ordnungswidrigkeit ist (§ 103 Abs. 1 Nr. 1 und 15 WHG), unterliegt der Landwirt oder Eigentümer einem nicht unerheblichen rechtlichen Risiko, welches aber mit der Freistellung der gewöhnlichen Bodenentwässerung in § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG verringert ist. Allerdings gilt der Gemeingebrauch nur, soweit keine signifikanten nachteiligen Auswirkungen für den Wasserhaushalt bestehen. Da Letzteres auch kumulative Effekte einbezieht, kann der Landwirt oder Eigentümer selten sicher sein, sich im Rahmen des Gemeingebrauchs zu bewegen (siehe oben). Umgekehrt bestehen aber auch für die Wasserbehörden erhebliche Unsicherheiten und Überwachungsdefizite, wenn sie nicht sicher bestimmen können, ob ein Entwässerungsgraben dem Anwendungsbereich des WHG und damit ihren Kontrollbefugnissen unterfällt bzw. ob eine Bodenentwässerung Gemeingebrauch oder erlaubnispflichtige Benutzung ist. Hinzu kommt, dass mangels Anzeigepflichten für freigestellte Entwässerungsgräben bzw. für zulassungsfreie Bodenentwässerungen die Behörden nicht von der Herstellung der Gräben und Drainagen erfahren und somit allenfalls nachsorgend handeln können, wobei der Aufwand für die Informationsgewinnung bei ihnen liegt. Nur in wenigen Fällen dürfte es gemäß § 49 Abs. 1 S. 1 WHG zu einer Anzeige kommen.

Sofern nach dem WHG und/oder den Landeswassergesetzen für Umgestaltungen eine Erlaubnis oder Bewilligung (Benutzungen) bzw. eine Planfeststellung oder

⁵⁷⁵ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 5 Rn. 18; Kotulla, WHG, 2011, § 5 Rn. 4.

⁵⁷⁶ Z.B. § 98 SächsWG; § 69 HessWG; § 96 RhPfWG. Vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 100 Rn. 21.

⁵⁷⁷ Breuer 2004, Rn. 149.

Plangenehmigung (Gewässerausbau) erforderlich ist, steht der zuständigen Wasserbehörde nicht nur eine Kontroll-, sondern auch eine Entscheidungsbefugnis zu. Die Behörde entscheidet dann in Ausübung des öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsregimes im eigenen Ermessen (§ 12 Abs. 2 WHG) und kann die Zulassung verweigern oder mit Inhalts- und Nebenbestimmungen versehen (§ 13 WHG). Sie muss die Zulassungen gemäß § 100 Abs. 2 WHG regelmäßig sowie bei bestehendem Anlass überprüfen und, sofern erforderlich, anpassen oder widerrufen (§ 18 WHG). Kommt es zu einer rechtswidrigen Benutzung, kann die Behörde nach § 100 Abs. 1 WHG entsprechende Verbots- und Schutzanordnungen treffen und nach § 103 Abs. 1 Nr. 1 und 2 WHG ein Bußgeld verhängen.

Ein noch umfassenderes Zulassungsverfahren ist bei Gewässerausbauten nötig. In dem Planfeststellungsverfahren sind gemäß § 70 Abs. 1 WHG i.V.m. § 73 VwVfG die betroffenen Behörden, Gemeinden und Bürger anzuhören und es ist gemäß § 70 Abs. 2 WHG die gegebenenfalls nach §§ 3 ff. UVPG erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Anders als die Erlaubnis oder Bewilligung können die Behörden einen Planfeststellungsbeschluss nur unter den Voraussetzungen des § 49 VwVfG widerrufen. Ansonsten bleibt es bei den Anordnungs- und Überwachungsbefugnissen der Wasserbehörden gemäß §§ 100 f. WHG. Ein ungenehmigter Gewässerausbau ist nach § 103 Abs. 1 Nr. 15 WHG eine Ordnungswidrigkeit.

Eine Besonderheit stellt die Unterhaltung dar, da sie eine öffentlich-rechtliche Pflicht ist, die nicht von den anliegenden Grundstückseigentümern, sondern von den Eigentümern der Gewässer bzw. oftmals von verpflichteten öffentlich-rechtlichen Körperschaften durchgeführt wird (§§ 39 Abs. 1, 40 Abs. 1 WHG). Eigentümer von Gewässern ist z.B. der Bund bei Bundeswasserstraßen (Art. 89 GG). Zu den verpflichteten Körperschaften gehören v.a. die Länder und Gemeinden sowie Wasser- und Bodenverbände. Da sie gemäß Art. 20 Abs. 3 GG dem Vorbehalt der Gesetze unterliegen, dürfen sie nur Maßnahmen durchführen, zu denen sie gesetzlich ermächtigt sind. Sowohl die Unterhaltungsaufgaben in § 39 Abs. 1 WHG als auch die spezifischen Ermächtigungen (§ 8 Abs. 1 WaStrG; § 2 Nr. 1-11 WVG) weisen aber eine Vielzahl von Aufgaben und Zielen auf, die es den Unterhaltungspflichtigen grundsätzlich ermöglicht bzw. diese dazu anhält, Maßnahmen zu treffen, die den ökologischen Bewirtschaftungszielen der WRRL und des WHG widersprechen. Zwar sind gemäß § 39 Abs. 2 WHG die Unterhaltungsmaßnahmen an den ökologischen Bewirtschaftungszielen auszurichten und dürfen diese nicht gefährden, inwieweit sich die Maßnahmen aber tatsächlich hieran orientieren, bedarf der Überwachung durch die zuständigen Wasserbehörden. Mangels einer Anzeige- oder Zulassungspflicht stehen ihnen nur die in § 101 WHG genannten Möglichkeiten zur Verfügung, weshalb mit Informations- und Kenntnisdefiziten zu rechnen ist. Allerdings können die Wasserbehörden die Unterhaltung aktiv und vorausschauend steuern, da § 42 Abs. 1 WHG sie ermächtigt, die erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen und -pflichten mittels Allgemeinverfügung oder Verwaltungsakt zu konkretisieren und festzulegen sowie bestimmte Maßnahmen zu untersagen.⁵⁷⁸ Dies gilt auch gegenüber unterhaltungspflichtigen Körperschaften. Erfüllt

⁵⁷⁸ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 42 Rn. 5. Die Vorschrift übernimmt die bisher bestehenden landesrechtlichen Ermächtigungen (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 39 Rn. 54 leider noch ohne Verweis auf § 42 WHG).

ein Unterhaltungsträger seine Pflichten nicht, muss das Land die erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen auf seine Kosten durchführen bzw. durchführen lassen (§ 40 Abs. 4 WHG – Ersatzvornahme). Die Wasserbehörden müssen somit für Ersatzmaßnahmen im Bereich der Unterhaltung nicht auf das Verwaltungsvollstreckungsrecht der Länder⁵⁷⁹ zurückgreifen. Allerdings gilt die Pflicht und Ermächtigung nicht gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften (§ 40 Abs. 4 S. 2 WHG). Kommen Boden- und Wasserverbände, Gemeinden oder Landkreise oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften ihren Unterhaltungspflichten nicht nach oder verstoßen sie dabei gegen gesetzliche Vorschriften (z.B. Bewirtschaftungsziele der WRRL, Naturschutzrecht), sind die zuständigen Aufsichtsbehörden gefordert, entsprechende Informationen einzufordern. Die Behörden können Beanstandungen aussprechen und gegebenenfalls Anordnungen sowie Vollstreckungsmaßnahmen treffen. Gegenüber den Körperschaften sind die allgemeinen Verwaltungsvollstreckungsgesetze jedoch nicht anwendbar (vgl. § 17 BVwVG), weshalb die Durchsetzung sich nach den jeweiligen Aufsichtsbefugnissen bestimmt.⁵⁸⁰ Je nach landesrechtlicher Zuständigkeitsregelung können die Aufsichtsbehörden indes auch mit den Wasserbehörden identisch sein, wobei auch hier nur die Aufsichtsbefugnisse gelten. Deren genauer Umfang bestimmt sich bei den Wasser- und Bodenverbänden nach §§ 74 ff. WVG⁵⁸¹ und bei den Gemeinden und Landkreisen nach der jeweiligen Gemeindeordnung des Landes (z.B. §§ 113 ff. SächsGemO). Die Vollstreckungsmaßnahmen beschränken sich auf die Ersatzvornahme und die Bestellung eines aufgabenführenden Beauftragten (vgl. §§ 76 f. WVG, §§ 116 SächsGemO).

Sehr differenziert stellt sich die Situation der Kontrolle und Durchsetzung bei den planungsrechtlichen Instrumenten und ihren Festsetzungen dar. Während die Maßnahmenprogramme, Bewirtschaftungspläne und Hochwasserrisikomanagementpläne keinen Rechtsnormcharakter aufweisen, aber strengeren Überwachungs- und Berichtspflichten unterliegen, sind die ausgewiesenen Überschwemmungsgebiete und Wasserschutzgebiete außenverbindliche Rechtsnormen, bei denen das Wasserrecht jedoch keine fristgebundenen Überwachungs- und Berichtspflichten vorsieht (siehe 4.3.1.2).

Gemäß Art. 11 Abs. 8, 13 Abs. 7 WRRL (§ 84 Abs. 1 WHG) bzw. Art. 14 Abs. 1 Hochwassermanagement-Richtlinie (§ 75 Abs. 6 WHG) sind Maßnahmenprogramme, Bewirtschaftungspläne und Hochwasserrisikomanagementpläne alle sechs Jahre zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren sowie der Europäischen Kommission zu übermitteln (Art. 15 WRRL, Art. 15 Hochwassermanagementrichtlinie). Nach Art. 15 Abs. 1 WRRL sind drei Jahre nach Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplans Zwischenberichte über die Fortschritte bei der Durchführung der Maßnahmenprogramme an die Kommission zu senden. Diese stetige Überwachungs- und Berichtspflicht kann den Bund, die Länder und ihre Behörden zu einer effektiven Umsetzung der Pläne anhalten, da die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff., 288 Abs. 3 AEUV einleiten kann, wenn aufgrund der unzureichenden Umsetzung der

⁵⁷⁹ Z.B. § 24 SächsVwVG.

⁵⁸⁰ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 40 Rn. 45; König in: Reinhardt/Hasche, WVG, 2011, § 72 Rn. 11.

⁵⁸¹ Beanstandungen und Anordnungen kennt das WVG aber nicht, sondern spricht in § 76 WVG nur von Anweisungen, ohne zu verdeutlichen, ob darin Unterschiede bestehen (vgl. König in: Reinhardt/Hasche, WVG, 2011, § 72 Rn. 10, § 76 Rn. 3, 5 f.).

Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne die Umweltziele des Art. 4 Abs. 1 WRRL gefährdet oder nicht erreicht werden. Die schon bisher wegen anderer Richtlinien von der Europäischen Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren zeigen, dass das europarechtliche Überwachungsinstrument angewandt wird und effektiv die Umsetzung des Europarechts befördert. Laut Breuer haben die mitgliedstaatlichen Verwaltungen daher „allen Grund, die finalen, programmatischen und bewirtschaftungsplanerischen Anforderungen der EG-WRRL ernst zu nehmen.“⁵⁸²

Eine vergleichbare behördliche Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung, Aktualisierung und Berichterstattung sieht das WHG bei den Wasserschutzgebieten und ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten nicht vor. Die Kontrolle, ob ihre Ausweisung wirksam war oder wesentliche Änderungen eine Anpassung erfordern, obliegt den Wasserbehörden nur gemäß der allgemeinen Pflicht zur Aufgabenerfüllung und Überwachung (§ 11 WHG). Die Länder sind nicht verpflichtet, dem Bund über die Fortschritte beim Gewässer- und Hochwasserschutz zu berichten. Umgekehrt hat der Bund keine Befugnisse, die Länder abzumahnern, anzuweisen oder per Ersatzvornahme die Vollzugsaufgaben selber durchzuführen.⁵⁸³ Dies entspricht der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich des normalen Vollzugs von Bundesrecht (Art. 83 GG), da beim Wasserrecht keine Auftragsverwaltung nach Art. 84 ff. GG besteht. Anders als die Europäische Kommission gegenüber säumigen Mitgliedstaaten (Art. 258 AEUV ff.) kann der Bund nur sehr eingeschränkt ein Land auf korrekten und vollständigen Vollzug des Bundesrechts vor dem BVerfG verklagen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG), da nach §§ 69, 64 Abs. 1 BVerfGG eine Klage nur zulässig ist, wenn der Bund glaubhaft geltend machen kann, dass er dadurch in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass das WHG Kontroll- und Anordnungsbefugnisse und auch Zulassungspflichten vorsieht, allerdings nur, sofern der Anwendungsbereich des WHG eröffnet ist. Letzteres ist bei Be- und Entwässerungsgräben von untergeordneter wasserrechtlicher Bedeutung nicht der Fall, wobei das WHG keine behördliche Bestimmung bzw. Eingrenzung dieser Gewässer im Einzelfall erlaubt. Bei den Planungsinstrumenten bestehen für die Maßnahmenprogramme, Bewirtschaftungspläne und Hochwassermanagementpläne zwar europarechtliche Überwachungs- und Berichtspflichten, aber keine außenverbindliche Rechtsförmlichkeit, während die Wasserschutzgebiete und Überschwemmungsgebiete zwar verbindliche Festsetzungen sind, aber die Länder keinen bundesrechtlichen Kontroll- oder Berichtspflichten unterliegen.

4.4.3.2. Naturschutzrecht

Hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse der Naturschutzbehörden ist auf die Erörterung beim Bodenschutzziel im Abschnitt 3.4.3.2 zu verweisen. Besonderheiten ergeben sich beim Landschaftswasserhaushalt lediglich insofern, als bei erlaubnispflichtigen Benutzungen und planfeststellungspflichtigen Gewässerausbauten gemäß § 17 Abs. 1 BNatSchG die Wasserbehörden prüfen, ob auch ein Eingriff nach § 14 BNatSchG vorliegt und die

⁵⁸² Breuer NuR 2007, 503 (506).

⁵⁸³ Vgl. Kotulla, WHG, 2011, § 76 Rn. 22.

erheblichen Beeinträchtigungen vermeidbar oder zumindest kompensierbar sind. Im Fall einer Flurbereinigung sind die Flurbereinigungsbehörden zuständig. Wasser- und Flurbereinigungsbehörden müssen im Benehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde entscheiden und insofern deren Stellungnahme berücksichtigen, ohne aber hieran gebunden zu sein.⁵⁸⁴ Für den Vollzug ist wichtig, dass die Behörden §§ 14 ff. BNatSchG vollständig und richtig anwenden, auch wenn es außerhalb ihres Fachgesetzes normiert ist. Nimmt das Wasserrecht z.B. Be- und Entwässerungsgräben vom WHG aus oder stellt die gewöhnliche landwirtschaftliche Bodenentwässerung erlaubnisfrei, müssen Landwirte gewässerbezogene Handlungen i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG bei der zuständigen Naturschutzbehörde beantragen, die dann alleine und ohne Benehmen oder Einvernehmen mit den Wasserbehörden entscheidet. Für den Vollzug ist aber entscheidend, dass die Entwässerungsmaßnahmen bei den Naturschutzbehörden trotz wasserrechtlicher Zulassungsfreiheit tatsächlich beantragt werden und dass die Naturschutzbehörden auch entsprechende Kontrollen zu gewässerbezogenen Handlungen durchführen.

Mangels einer mit § 17 Abs. 1 BNatSchG vergleichbaren Regelung gilt für die Überwachung von gesetzlich geschützten Biotopen und auch bei der Genehmigung von Ausnahmen die allgemeine Befugnis- und Zuständigkeitsregelung des § 3 Abs. 2 BNatSchG. Danach sind die landesrechtlich für Naturschutz zuständigen Behörden zuständig. Allerdings haben einige Länder bestimmt, dass im Fall einer anderweitigen Genehmigung die hierfür zuständigen Behörden über die Ausnahme im Benehmen mit der Naturschutzbehörde entscheiden.⁵⁸⁵ Dies wären bei gewässerbezogenen Maßnahmen wie bei der Eingriffsregelung die Wasser- oder gegebenenfalls Flurbereinigungsbehörden.

4.4.3.3. Flurbereinigungsrecht

Das Flurbereinigungsrecht erlaubt außenverbindliche Festsetzungen von umweltschutzbezogenen Maßnahmen im Wege- und Gewässerplan. In der Praxis bestehen jedoch nicht selten Defizite bei ihrer späteren Umsetzung, insbesondere bei der dauerhaften Pflege von umweltbezogenen Anlagen.⁵⁸⁶ Dies gilt auch dann, wenn die Maßnahmen der Erfüllung von Pflichten der Teilnehmer dienen (z.B. Ausgleich und Ersatz nach § 15 Abs. 2 BNatSchG). Dies hat neben der oben angesprochenen Unbestimmtheit von § 37 Abs. 2 FlurbG v.a. folgende rechtliche Ursachen:

Erstens fehlt eine behördliche Verpflichtung und Befugnis zur nachfolgenden Erfolgskontrolle. Zwar hat die Flurbereinigungsbehörde gemäß §§ 17, 26d FlurbG das Aufsichtsrecht über die Teilnehmergemeinschaft und ihre Handlungen. Die Aufsichtsbefugnis beinhaltet entsprechende Kontroll- und Überwachungsbefugnisse. Die Aufsicht erstreckt sich aber nur auf die Rechtsaufsicht und nicht auf die Fachaufsicht.⁵⁸⁷ Eine Erfolgskontrolle der Umsetzung der Flurbereinigungspläne und -maßnahmen sieht das FlurbG nicht explizit vor, obwohl aufgrund der Langfristigkeit der Flurbereinigung und ihrer Maßnahmen ein mehrjähriges Monitoring sinnvoll wäre.⁵⁸⁸ Des Weiteren fehlt

⁵⁸⁴ Lütke in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2011, § 17 Rn. 11.

⁵⁸⁵ Z.B. Art. 23 Abs. 3 BayNatSchG; § 32 Abs. 4 NatSchG BW.

⁵⁸⁶ Oppermann et al. 2003.

⁵⁸⁷ Schwantag/Wingerter, FlurbG, 2008, § 17 Rn. 1, 4.

⁵⁸⁸ Bisher beschränken sich Monitoringmaßnahmen auf Pilotprojekte und Schutzgebiete (Oppermann et al. 2003, S. 17 f.).

es – wie in 4.4.2.3 ausgeführt – an konkreten, aussagekräftigen Indikatoren und messbaren gesetzlichen Zielen.

Zweitens beruht das ökologische Umsetzungsdefizit auf den rechtlichen Durchsetzungsschwächen des FlurbG hinsichtlich der landschaftspflegerischen Begleitmaßnahmen im Wege- und Gewässerplan. Während die eigentumsrechtliche Neuordnung kraft Ausführungsanordnung eintritt (§ 61 FlurbG), müssen die tatsächlichen Umstrukturierungen im Gebiet, die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen und die entsprechenden gemeinschaftlichen Anlagen von der Teilnehmergeinschaft auf ihre Kosten durchgeführt werden (§§ 18, 42 FlurbG). Sofern die Strukturverbesserungen den Landeigentümern nutzen, dürfte es i.d.R. keine Umsetzungsschwierigkeiten geben. Sofern sie aber nur Kosten verursachen oder sogar die Nutzung der Flächen der Teilnehmer beschränken, stoßen die landschaftspflegerischen Begleitmaßnahmen entweder auf Desinteresse oder auf direkten Widerstand.⁵⁸⁹ Zwar kann gemäß § 137 FlurbG i.V.m. §§ 6-18 BVwVG des Bundes die Flurbereinigungsbehörde die Verpflichtungen der Teilnehmergeinschaft mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchsetzen und z.B. Zwangsgelder verhängen oder Ersatzmaßnahmen vornehmen lassen. Eine Bewehrung als Ordnungswidrigkeit fehlt aber in § 154 FlurbG, so dass eine Nicht- oder Schlechtumsetzung der verbindlichen Festsetzungen im Flurbereinigungsplan und seinen Begleitplänen rechtlich sanktionslos bleibt. Demzufolge ist in der Praxis die finanzielle Förderung (z.B. durch die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz oder durch Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen von ELER) ein wichtiges Mittel zur Umsetzung ökologischer Festsetzungen des Flurbereinigungsplanes, auch wenn es dem Verursacherprinzip zuwiderläuft.

4.4.3.4. Baurecht

Wie schon in 4.3.4 angesprochen, sehen die Landesbauordnungen für bauliche Anlagen grundsätzlich Genehmigungsvorbehalte vor. Abgrabungen bestimmter Tiefe und Größe sind aber regelmäßig freigestellt. Neben der Zulassungsprüfung können die Baubehörden gemäß den Landesbauordnungen auch Vor-Ort-Kontrollen vornehmen und Anordnungen erlassen.⁵⁹⁰ Insbesondere können sie einen Baustopp oder gar Rückbau anordnen.⁵⁹¹ Werden genehmigungspflichtige Anlagen ohne Genehmigung errichtet oder entgegen den Vorgaben der Genehmigung gebaut oder genutzt, stellt dies eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit Bußgeld belegt werden kann.⁵⁹²

4.4.4. Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank

Nachfolgend dargestellt ist eine Auswertung von Suchergebnissen in der JURIS-Datenbank. Hinsichtlich der Ergebnisse zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und zu gesetzlichen Biotopen wird auch auf 3.4.4 und 6.4.4 verwiesen. Erläuterungen zum Vollzugskriterium finden sich in der Einleitung zu 2.

⁵⁸⁹ Vgl. Oppermann et al. 2003, S. 27 und S. 34 ff.

⁵⁹⁰ Z.B. § 66 BadWttbgBauO; §§ 61, 81 BauO NRW; § 79 NdsBauO.

⁵⁹¹ Z.B. §§ 64 f. BadWttbgBauO; § 79 NdsBauO.

⁵⁹² Z.B. § 75 Abs. 1 Nr. 8 BadWttbgBauO; § 84 Abs. 1 Nr. 13 BauO NRW; § 80 Abs. 1 Nr. 10 NdsBauO.

Tabelle 13: Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank bezüglich des Landschaftswasserhaushalts

Rechtsgebiet/Regelung	Suchbegriff	gefundene Entscheidungen	einschlägige Entscheidungen mit Bezug zu Landwirtschaft und Umwelt
Reichweite der Freistellung von Be- und Entwässerungsgräben vom Anwendungsbereich des WHG	„§ 2 Abs. 2 WHG“ bezogen auf WHG 2010	5	0
	„§ 1 Abs. 1 WHG“ bezogen auf WHG vor 2010	11	8
	„wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung“	32	18
	„signifikanten nachteiligen Auswirkungen“	0	0
Reichweite von § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG – gewöhnliche Bodenentwässerung bei landwirtschaftlichen Flächen	„§ 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG“ bezogen auf WHG 2010	0	0
	„§ 33 Abs. 1 Nr. 2 WHG“ bezogen auf WHG vor 2010	0	0
	„§ 33 Abs. 1 WHG“	18	0
	„gewöhnlich“ + „Bodenentwässerung“	12	2
Unterhaltungsmaßnahmen – Berücksichtigung der Bewirtschaftungsziele und Maßnahmenprogramme	„§ 39 Abs. 2 WHG“ bezogen auf WHG 2010	0	0
	„§ 42 Abs. 1 WHG“ bezogen auf WHG 2010	1	0
	„§ 28 WHG“ bezogen auf WHG vor 2010	71	0
	„§ 76 WVG“	3	0
Wasserschutzgebiete gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 2 oder 3 WHG	„§ 51 Abs. 1 WHG“ bezogen auf WHG 2010	2	0
	„§ 19 Abs. 1 Nr. 2 WHG“ bezogen auf WHG vor 2010	0	0
	„§ 19 Abs. 1 Nr. 3 WHG“ bezogen auf WHG vor 2010	0	0
	„§ 19 Abs. 1 Nr. 1 WHG“	40	2 (mit Bezug zur Anreicherung von Grundwasser)
Eingriffsregelung und Entwässerung	„§ 14 Abs. 1 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2010	0	0
	„§ 17 Abs. 3 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2010	0	0

	„§ 18 Abs. 1 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2002	2	0
	„§ 8 Abs. 1 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 1976 bis 2002	2	2 ⁵⁹³
Flurbereinigung	„§ 37 Abs. 2 FlurbG“ bezogen auf FlurbG 1976	7	5

Die Auswertung der Rechtsprechung ist beim Wasserrecht nur eingeschränkt möglich, da es das WHG als bundesweite Vollregelung erst seit 2010 gibt. Davor befanden sich die Anordnungsbefugnisse der Behörden allein in den Landeswassergesetzen. Die sehr geringe Anzahl von Entscheidungen zum WHG 2010 ist insofern nicht verwunderlich. Allerdings gab es auch schon vor 2010 im WHG Regelungen, die abschließend bestimmte Entscheidungen trafen. Hierzu gehören u.a. die Freistellung der gewöhnlichen Bodenentwässerung in § 33 Abs. 1 Nr. 2 WHG und die Ausweisungsgründe für Wasserschutzgebiete. Gleichwohl gibt es gerade zu den beiden genannten Vorschriften keine oder nur wenige Entscheidungen. Auch die Frage, wann ein Gewässer von wasserrechtlich untergeordneter Bedeutung ist, verursachte nur in wenigen Fällen Rechtsstreitigkeiten, wobei es in den meisten Entscheidungen selten um die Errichtung von Entwässerungsgräben, sondern v.a. um die Entnahme von Wasser aus wasserrechtlich untergeordneten Gewässern ging. Viel spricht daher dafür, dass die Anlage landwirtschaftlicher Entwässerungsgräben oder Drainagen außerhalb von Flurbereinigungsverfahren nur sehr selten behördlich reglementiert oder untersagt wurde. Ob Entwässerungsgräben von untergeordneter Bedeutung bzw. die Entwässerungen noch gewöhnlich sind, scheinen die Behörden selten zu überprüfen oder gar anzuzweifeln.

4.5. Zusammenfassung

Dass der Landschaftswasserhaushalt in Deutschland bei landwirtschaftlichen Flächen sehr stark umgestaltet ist, verwundert in Anbetracht der historischen Entwicklung und der gesellschaftlichen Nutzungsinteressen nicht. Das Recht spiegelt dies bis heute mit der bestehenden großen Zurückhaltung im Wasserrecht und Flurbereinigungsrecht wider.

Gemäß § 2 Abs. 2 WHG haben die meisten Länder Be- und Entwässerungsgräben von untergeordneter wasserrechtlicher Bedeutung vom Wasserrecht ausgenommen. Da hierzu nach herrschender Meinung und Landesrecht alle Gräben gehören, die nur einen Eigentümer betreffen, kann jeder Landwirt zumindest auf seinen Grundstücken durch Entwässerungsanlagen den Grundwasserspiegel absenken. Aufgrund der Nichtanwendbarkeit des Wasserrechts sind diese Gräben weder zulassungspflichtige Gewässerbenutzungen oder Gewässerausbauten noch gelten für sie die allgemeinen Sorgfaltspflichten sowie die besonderen Ge- und Verbote zur Mindestwasserführung, zum Wasserabfluss, für Gewässerrandstreifen und ausgewiesene Hochwasserschutzgebiete. Betrifft die Entwässerung mehrere Eigentümer, so stellen das WHG und die

⁵⁹³ Allerdings wurden in beiden Urteilen lediglich Feuchtflächen zum Zwecke der landwirtschaftlichen Nutzung aufgeschüttet (OVG NRW Beschl. v. 17.2.1994 – 10 B 350/94; OVG RhPf Urt. v. 18.09.1986 – 8 A 77/87).

Landesgesetze die gewöhnliche Bodenentwässerung bei landwirtschaftlichen Flächen sowie die Ableitung des Wassers in andere Gewässer von der Erlaubnis- oder Bewilligungspflicht frei, sofern keine signifikanten negativen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt zu erwarten sind. Die Untersuchungen zur Vollzugstauglichkeit und zum Vollzug der Regelungen zeigen, dass eine behördliche Überwachung der Entwässerungsmaßnahmen und eine Überprüfung der wasserwirtschaftlichen Bedeutung bzw. signifikanten Auswirkungen nicht erfolgt und normativ auch kaum zu erwarten ist. Insofern laufen dann auch die im Wasserrecht vorhandenen Überwachungs-, Kontroll- und Anordnungsbefugnisse ins Leere.

Auch bei der Umsetzung der WRRL sowie der zur Erreichung ihrer Umweltziele (Bewirtschaftungsziele des WHG) erforderlichen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne nehmen die Länder kleine Fließgewässer mit einem Einzugsgebiet kleiner 10 km² sowie Seen kleiner 0,5 km² aus, obwohl diese Gewässer in Brandenburg z.B. zwei Drittel und in Bayern sogar drei Viertel des Gewässernetzes ausmachen und den Landschaftswasserhaushalt der einzelnen Gebiete und Flächen entscheidend prägen. Eine Zustandsbewertung und Konkretisierung der Bewirtschaftungsziele erfolgt für diese Gewässer nicht, weshalb z.B. auch deren Unterhaltung keinen konkreten ökologischen Erhaltungs- oder Verbesserungspflichten unterworfen ist.

In Anbetracht der Bedeutung der ausgenommenen oder freigestellten Kleingewässer für den Landschaftswasserhaushalt sind die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen erlaubnisfreier Unterhaltung und planfeststellungspflichtigem Gewässerausbau bei der ökologischen Renaturierung von künstlichen oder erheblich veränderten Gewässern für den Landschaftswasserhaushalt eher zweitrangig. Auch die in den letzten Jahren neu erlassenen Ge- und Verbote zur Mindestwasserführung, zum Wasserabfluss und für Gewässerrandstreifen können ihren vollen Steuerungs- und Schutzzweck nicht entfalten. Mit den Wasserschutzgebieten und auszuweisenden Überschwemmungsgebieten stehen allerdings zwei flächenbezogene Planungsinstrumente zur Verfügung, mit denen die Länder weitgehend den Landschaftswasserhaushalt verbessern sowie an den Klimawandel anpassen können und die u.a. auch die Reglementierung der Grundstücksnutzung erlauben. Ob die Länder hiervon Gebrauch machen werden, ist aber in Anbetracht der bisher für Wasserschutzgebiete offensichtlich nicht wahrgenommenen Ausweisungsgründe von § 51 Abs. 1 Nr. 2 und 3 WHG, der fehlenden Frist bei hochwasserschützenden Entlastungs- und Rückhaltegebieten sowie der geringen verfassungsrechtlichen Durchsetzungsbefugnisse des Bundes bei der Nicht- oder Schlechtumsetzung von Bundesrecht skeptisch zu sehen.

Auch das Naturschutzrecht schützt den Landschaftswasserhaushalt in verschiedener Weise. So entspricht der Umbruch von Grünland auf Standorten mit hohem Grundwasserstand und Moorstandorten nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG nicht der guten fachlichen Praxis. Allerdings ist die einzige Konsequenz, dass dieser Umbruch dann zweifelsfrei nicht unter die Regelvermutung des § 14 Abs. 2 BNatSchG fällt und eine Eingriffsgenehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG nötig ist. Eine Eingriffsprüfung ist nach § 14 Abs. 1 BNatSchG auch nötig, wenn der Grundwasserspiegel einer Fläche durch landwirtschaftliche Ent- oder Bewässerungsmaßnahmen so stark verändert wird, dass hierdurch die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes erheblich beeinträchtigt wird. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn signifikante nachteilige Auswirkungen auf den Wasserhaushalt i.S.v. § 46 Abs. 1 S. 1 WHG zu besorgen sind. In

diesem Fall ist im Rahmen der wasserrechtlichen Erlaubnis nach § 15 Abs. 1 und 2 BNatSchG zu prüfen, ob der Eingriff in den Naturhaushalt vermeidbar ist und wie er ausgeglichen oder ersetzt werden kann. Die JURIS-Rechtsprechungsauswertung zeigt aber, dass trotz des hohen Anteils entwässerter Landwirtschaftsflächen so gut wie keine Urteile zu dieser Fragestellung ergangen sind, was auf fehlende behördliche Eingriffsprüfungen schließen lässt. D.h. aber auch, dass die gegenüber dem Wasserrecht weitergehenden Vermeidungs- und Kompensationspflichten des § 15 BNatSchG in der Praxis nicht umgesetzt und behördlich eingefordert werden.

Schutzwirkungen für den Landschaftswasserhaushalt gehen auch vom gesetzlichen Biotopschutz in § 30 BNatSchG aus, da dieser erhebliche Beeinträchtigungen auch von bestimmten Feuchtbiotopen, Mooren und Nasswiesen verbietet und Ausnahmen nur bei einem Ausgleich zulässig sind. Mit dem Verbot von Grabenfräsen unterliegen die wildlebenden Arten in Entwässerungsgräben gemäß § 39 Abs. 5 Nr. 4 BNatSchG einem besonderen, allerdings nur zeitlichen Schutz.

Stark vom Willen der Länder bzw. der zuständigen Behörden hängt die Berücksichtigung der ökologischen Belange des Landschaftswasserhaushaltes in der Flurbereinigung ab. Das Flurbereinigungsrecht ermöglicht insbesondere mit dem Wege- und Gewässerplan eine umfassende Neugestaltung des Wasserhaushaltes, der Bodennutzung und der Landschaftsausstattung unter Ersetzung der fachgesetzlichen Genehmigungen. Dies kann auch für die Erreichung eines klimaangepassten Landschaftswasserhaushaltes genutzt werden. I.d.R. diene und diene die Flurbereinigung aber entsprechend §§ 1, 4, 37 Abs. 1 FlurbG nicht der ökologischen Wiederherstellung, sondern der land- und forstwirtschaftlichen Produktionssteigerung. Den ökologischen Belangen ist hierbei nach § 37 Abs. 2 FlurbG Rechnung zu tragen. Ein ausdrücklicher Hinweis auf die Beachtlichkeit bestimmter umweltrechtlicher Anforderungen (z.B. wasserrechtliche Bewirtschaftungsziele, Eingriffsregelung) fehlt jedoch. Ebenso fehlt ein begleitendes Monitoring zur Umsetzung und zu den Auswirkungen der Flurbereinigungsmaßnahmen, obwohl sie das Gebiet für immer oder zumindest für einen längeren Zeitraum umgestalten und Defizite insbesondere bei den ökologischen Maßnahmen (z.B. naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) bestehen.

Schließlich ist auch das Baurecht beim Schutz des Landschaftswasserhaushaltes zu erwähnen, da Ent- und Bewässerungsgräben oder -anlagen sowie Drainagen bauliche Anlagen i.S.d. Baurechts sind. Der baurechtliche Genehmigungsvorbehalt tritt zwar in einigen Ländern gegenüber wasserrechtlichen Genehmigungspflichten zurück, ist aber auch hier bei z.B. gemäß § 2 Abs. 2 WHG ausgenommenen Ent- oder Bewässerungsgräben relevant. Anders als bei unterirdischen Drainagen nehmen viele Bauordnungen aber Abgrabungen, die einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen, bis zu einer gewissen Größe aus, so keine Baugenehmigung für Ent- oder Bewässerungsgräben dieser Größe erforderlich ist.

5. Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen

Die Landwirtschaft wirtschaftet weitgehend offen in der Umwelt. Es ist daher nicht überraschend, dass von ihr Emissionen ausgehen, die wiederum als Immissionen in Böden, Gewässer und Atmosphäre gelangen und dort mehr oder weniger große Auswirkungen entfalten. Zu den emittierten Stoffen gehören insbesondere Nährstoffe und Pflanzenschutzmittel aber u.a. auch Treibhausgase⁵⁹⁴, Luftschadstoffe⁵⁹⁵, Tierarzneimittel und Feinstaub.⁵⁹⁶ Anders als bei Fabriken sind die technischen Möglichkeiten der Emissionsminderung⁵⁹⁷ auf Äckern und Wiesen begrenzt, vielmehr werden die meisten Stoffe auf die Flächen und damit direkt in die Umwelt ausgebracht oder entstehen dort. Viel hängt bei der Landwirtschaft daher von der Intensität der Bewirtschaftung ab. Nur bei Ställen oder Gewächshäusern ist eine stärkere Emissionskontrolle möglich. Im Gegensatz zu der sonst üblichen, auf ein Umweltmedium bezogenen Betrachtung von landwirtschaftlichen Emissionen möchte die Studie diese – soweit wie möglich – im Zusammenhang erörtern und die diesbezüglichen rechtlichen Anforderungen untersuchen, auch wenn sie ebenso für den Erhalt und die Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit (Abschnitt 3) und für die Lebensräume und Arten (Abschnitt 6) erhebliche Relevanz haben. Die zusammenhängende Betrachtung berücksichtigt, dass emittierte Stoffe oftmals zwischen den Umweltmedien wandern (z.B. von der Atmosphäre in die Böden und dann in die Gewässer und Grundwasserkörper) bzw. eine Bewirtschaftungshandlung gleich mehrere Umweltmedien stofflich belastet. Die Integration soll einen stärkeren Blick auf die Unterschiede zwischen den eher medienbezogenen rechtlichen Anforderungen ermöglichen.

5.1. Gesellschaftliche Ziele

Die Reduzierung von bestimmten, anthropogenen Stoffen in Böden, Gewässern und Atmosphäre ist ein wesentliches gesellschaftliches Umweltziel und in verschiedenen Gesetzen und Strategien festgeschrieben.⁵⁹⁸ Der Reduzierung der Treibhausgasemissionen kommt aufgrund der weit reichenden Auswirkungen des Klimawandels besondere Bedeutung zu.⁵⁹⁹ Hinsichtlich der landwirtschaftlichen Emissionen haben die Europäische Union und der Bund einige immissionsbezogene Umweltziele für Gewässer und für die Atmosphäre gesetzlich fixiert. Für Böden und Biodiversität gibt es bisher nur strategische Ziele der Europäischen Union und der Bundesregierung, ohne normative Verankerung.

5.1.1. Gewässer

Die deutschen Flüsse entwässern mit Ausnahme der Donau in die Nord- oder Ostsee. Insofern sind die internationalen Abkommen zum Schutz der Ostsee (HELCOM) und Nordsee (OSPAR) sowie die dort vereinbarten Ziele und Anforderungen gemäß Art. 25 GG verbindliches Bundesrecht, welches den Bundesgesetzen vorgeht. Beide Abkommen

⁵⁹⁴ CO₂, Methan und Lachgas.

⁵⁹⁵ Ammoniak und flüchtige organische Verbindungen (VOC).

⁵⁹⁶ Schmidt/Osterburg 2009, S. 31.

⁵⁹⁷ Filter, Schleusen, geordnete Abfall- und Abwasserentsorgung.

⁵⁹⁸ Z.B. EU-Nitrat-Richtlinie 91/676; EU-NEC-Richtlinie 2001/81; WRRL 2000/60; Bundesregierung 2002, S. 114 f., 141 ff., 232 ff.

⁵⁹⁹ Bundesregierung 2008b, S. 86 ff.

stufen Nitrate und Phosphate sowie Pflanzenschutzmittel als prioritär gefährliche Stoffe ein und verpflichten die Vertragsstaaten, den Eintrag in die beiden Meere zu minimieren und zu vermeiden. (Art. 5 i.V.m. Annex I Part 1 HELCOM; Art. 3 i.V.m. Annex I und Appendix 2 OSPAR). Zum Schutz der Ostsee ist der Einsatz bestimmter Pestizide besonders zu vermindern und wenn möglich zu verbieten (Annex I Part 2 und 3 HELCOM).

Neben den internationalen Abkommen hat die Europäische Union eine Vielzahl von Rechtsakten erlassen. Sie enthalten u.a. auch Umweltziele und konkretisierende Unterziele in Form von Umweltqualitätsnormen. Die WRRL normiert drei abstrakte Umweltziele für stoffliche Immissionen (Art. 4 Abs. 1 WRRL). Erstens darf sich der chemische Zustand der Oberflächengewässer und Grundwasserkörper nicht verschlechtern. Zweitens ist bis Ende 2015 bzw. längstens 2027 ein guter chemischer Zustand der Gewässer in den Mitgliedstaaten zu erreichen. Drittens sind bei Oberflächengewässern die Verschmutzung durch prioritäre Stoffe schrittweise zu reduzieren und die Einleitungen, Emissionen und Verluste prioritärer gefährlicher Stoffe schrittweise einzustellen oder zu beenden. Bei Grundwasserkörpern sind alle signifikanten und anhaltenden Trends zur Steigerung von anthropogenen Schadstoffkonzentrationen umzukehren und die Verschmutzung schrittweise zu reduzieren.

Den guten chemischen Zustand kennzeichnet nach Anhang V 1.2.1 ff. WRRL bei Oberflächengewässern u.a., dass die Nährstoffkonzentrationen nicht die ökologische Funktionsfähigkeit und den guten ökologischen Zustand beeinträchtigen und, was Schadstoffe betrifft, dass die für prioritäre Stoffe festgelegten Umweltqualitätsnormen eingehalten werden. Zu den prioritären Schadstoffen gehören auch etliche Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe (PSM-Wirkstoffe). Ein guter chemischer Zustand liegt vor, wenn die Immissionswerte des Anhangs I Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen für Oberflächengewässer (wUQN-Richtlinie) nicht überschritten werden.⁶⁰⁰ Der Einsatz der in Anhang X WRRL aufgelisteten prioritär gefährlichen Pestizide ist langfristig ganz zu beenden. Für nicht prioritäre Stoffe (z.B. Ammoniak, Nitrate) sind die Mitgliedstaaten angehalten entsprechende Umweltqualitätswerte festzulegen (Art. 6 Abs. 3 Gewässerschutz-Richtlinie 2006/11/EG). Allerdings verlangt die Union mit der Trinkwasser-Richtlinie 75/440 schon seit 1975, dass zur Trinkwassergewinnung genutzte Oberflächengewässer an der Entnahmestelle je nach Aufbereitungsverfahren höchstens 50 mg/l Nitrat (NO₃),⁶⁰¹ 0,001, 0,0025 oder 0,005 mg/l Pestizide und 1,5 mg/l oder 4 mg/l Ammonium aufweisen dürfen (Art. 3 i.V.m. Anhang II der Richtlinie). Mit der Fischgewässer-Richtlinie 2006/44 (früher Richtlinie 78/659)⁶⁰² gibt die Union den Mitgliedstaaten auf, Salmoniden- und Cyprinidengewässer auszuweisen (Art. 4 i.S.v. Art. 1 Abs. 4 Richtlinie) und in diesen Gewässern möglichst den Leitwert von 0,01 bzw. 0,03 mg/l Nitrite zu erreichen. Die Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG normiert hingegen keine Gewässerqualitätswerte.⁶⁰³

⁶⁰⁰ Siehe Auflistung in UBA 2010b, S. 34 f.

⁶⁰¹ 50 mg/l Nitrat enthalten 11,3 mg/l N. Für Phosphate wurden in Anhang II nur unverbindliche Leitwerte (0,4 mg/l bzw. 0,7 mg/l) bestimmt.

⁶⁰² Richtlinie vom 6.9.2006 über die Qualität von Süßwasser, das schutz- oder verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten, ABl. EG Nr. L 264 vom 25.9.2006, S. 20 ff.

⁶⁰³ Die Begrenzung des Austrags von Wirtschaftsdünger auf 170 kg N je ha/a in Anhang III Nr. 2 ist eine rechtliche Anforderung.

Bei den Grundwasserkörpern erfordert der gute chemische Zustand, dass keine Salz- oder andere Intrusionen, keine Überschreitungen von festgesetzten Umweltqualitätsnormen und keine signifikanten Beeinträchtigungen der Oberflächengewässer bestehen (Anhang V 2.3.2. WRRL). Zur Konkretisierung der Umweltziele normiert gemäß Art. 17 WRRL die Grundwasser-Richtlinie 2006/118/EG die Umweltqualitätsnorm, dass Grundwasserkörper nur 50 mg/l Nitrat, für einzelne Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe nicht mehr als 0,1 µ/l und für die Summe der Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe maximal 0,5 µ/l aufweisen dürfen, um in einem chemisch guten Zustand zu sein.

Deutschland hat die allgemeinen Umweltziele als Bewirtschaftungsziele ins WHG aufgenommen (§§ 27, 44, 47 WHG). Mit der Oberflächengewässerverordnung (OGewV) hat der Bund 2011 für Nitrat generell einen Immissionswert von 50 mg/l normiert und für einzelne PSM-Wirkstoffe verschiedene Werte festgesetzt, ohne allerdings einen Wert für die Summe aller PSM-Wirkstoffe festzulegen (Anlage 7). Hinsichtlich der Grundwasserkörper hat die nationale Grundwasserverordnung (GrwV) in Anlage 2 die Werte der Grundwasser-Richtlinie übernommen. Um die Ziele der WRRL hinsichtlich der Pestizidbelastung zu erreichen, benennt die Bundesregierung in ihrem Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln weitere rechtlich nicht verbindliche Unterziele.⁶⁰⁴

Tabelle 14: Überblick über die immissionsbezogenen Umweltziele bei Gewässern

Rechtsakt	Umweltziele
OSPAR	Minimierung und Vermeidung des Eintrags von Nitraten, Phosphor und Pflanzenschutzmitteln in die Nordsee.
HELCOM	Minimierung und Vermeidung des Eintrags von Nitraten, Phosphor und besonders von Pflanzenschutzmitteln in die Nordsee.
WRRL	Verschlechterungsverbot, guter ökologischer und chemischer Zustand von Oberflächengewässern bzw. guter chemischer und mengenmäßiger Zustand bei Grundwasser, Reduzierung des Eintrags prioritärer Stoffe sowie Beendigung des Eintrags prioritär gefährlicher Stoffe
Grundwasser-Richtlinie 2006/118	Immissionsgrenzwert von 50 mg/l Nitrat sowie 0,1 µ/l für einzelne Pflanzenschutzmittel und 0,5 µ/l für die Summe aller Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe
wUQN-Richtlinie 2008/105	Festlegung von prioritären und prioritär gefährlichen Stoffen und diesbezüglichen Immissionswerten in Oberflächengewässern
Trinkwasser-Richtlinie 75/440	Immissionsgrenzwert von 50 mg/l Nitrat, 0,001, 0,0025 oder 0,005 mg/l Pestizide und 1,5 mg/l oder 4 mg/l Ammonium an Entnahmestelle
Fischgewässer-Richtlinie 2006/44	Leitwert von 0,01 bzw. 0,03 mg/l Nitrit
WHG	Verschlechterungsverbot, guter ökologischer und chemischer Zustand von Oberflächengewässern bzw. guter chemischer und mengenmäßiger Zustand bei Grundwasser

⁶⁰⁴ Bundesregierung 2013, S. 32 f.

OGewV	Immissionsgrenzwert von 50 mg/l Nitrat sowie Immissionsgrenzwerte für verschiedene Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe
GrwV	wie Grundwasser-Richtlinie 2006/118

5.1.2. Atmosphäre

1997 haben die Vertragsstaaten im Rahmen der Klimarahmenkonvention das sogenannte Kyoto-Protokoll zur Verminderung von Treibhausgasemissionen beschlossen, welches 2002 von der Europäischen Union und Deutschland ratifiziert wurde. Die Union verpflichtete sich die Treibhausgase gegenüber 1990 um 8 % zu reduzieren.⁶⁰⁵ Erst 2005 ist das Kyoto-Protokoll mit der Ratifizierung Russlands in Kraft getreten. Innerhalb der Union wurden aber schon 1998 europäische Reduktionsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten vereinbart, welche die Lasten unter selbigen verteilen und mit der Entscheidung des Rates 2002/358 (Anhang II)⁶⁰⁶ rechtsverbindlich sind. Danach muss Deutschland bis 2012 seine Emissionen um 21 % gegenüber 1990 reduzieren, was es zumindest aktuell erfüllt.⁶⁰⁷ Zu den landwirtschaftlich relevanten Treibhausgasen gehören neben Kohlendioxid (CO₂) v.a. Methan (CH₄) und Lachgas (N₂O). Eine rechtliche Implementierung und Konkretisierung der Minderungsziele in Deutschland nach Ländern und/oder Wirtschaftszweigen erfolgte nicht. Die Bundesregierung hat aber 2010 für Deutschland in ihrem Energiekonzept ehrgeizige Ziele zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 beschlossen (bis 2020: -40 %, bis 2030: -55 %, bis 2040: -70 % und bis 2050: -80 bis -95 %) und in ihrem 2011 überarbeiteten Energiekonzept beibehalten.⁶⁰⁸ Dies bedeutet, dass langfristig jeder Wirtschaftsbereich und jeder Bürger alle nicht völlig unvermeidlichen Treibhausgasemissionen vermeiden muss, wenn eine Reduktion von 80 bis 95 % erreicht werden soll.

Neben den treibhausgasbezogenen Emissionszielen hat die Union 2001 zum Schutz von Mensch und Umwelt vor bodennahem Ozon sowie zum Schutz der Umwelt vor Eutrophierung und Versauerung auch Umweltziele für andere Stoffe erlassen. Gemäß Art. 1 Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstgrenzen (NEC-Richtlinie)⁶⁰⁹ sind bis 2020 die kritischen Konzentrationen und Eintragsraten überall in der Union einzuhalten. Kritische Konzentrationen bzw. Eintragsraten liegen vor, wenn nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand direkte negative Folgen für Rezeptoren, wie Menschen, Pflanzen, Ökosysteme oder Materialien, und für bestimmte empfindliche Bestandteile der Umwelt eintreten können (Art. 3 lit. c) und d) NEC-Richtlinie). Bis 2010 müssen die Mitgliedstaaten die in Art. 5 NEC-Richtlinie genannten Umweltzwischenziele erreichen. Diese haben sie erfüllt, wenn sie ab 2010 die jährlichen Emissionshöchstgrenzen für Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxide (NO_x), flüchtige organische Verbindungen (VOC) und Ammoniak (NH₃) einhalten (Art. 4 i.V.m. Anhang I NEC-Richtlinie). Insbesondere die deutschen Höchstwerte für Ammoniak (0,55 Mio. t/a) und Stickstoffoxide (1,051 Mio. t/a)

⁶⁰⁵ Anhang B Kyoto-Protokoll.

⁶⁰⁶ Entscheidung des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. EG Nr. L 130 vom 15.5.2002, S. 1 ff.

⁶⁰⁷ UNFCCC 2009, S. 9.

⁶⁰⁸ BMWi / BMU 2010, S. 5; Bundesregierung 2011b, Punkt 7.

⁶⁰⁹ Richtlinie vom 23.10.2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe, ABl. EG Nr. L 309 vom 27.11.2001, S. 22 ff.

sind wichtige Umweltziele für die Landwirtschaft, da diese sowohl der größte Ammoniakemittent ist, als auch mit Lachgas in erheblichem Umfang Stickstoffoxide emittiert (siehe Kapitel 5.2). Das nationale Immissionsschutzrecht verfolgt gemäß § 1 Abs. 1 BImSchG den Zweck, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen. Mit der 39. BImSchV über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen implementiert Deutschland 2010 die jährlichen Emissionshöchstmengen und verpflichtet die Bundesregierung zusammen mit den Ländern ein entsprechendes Reduzierungsprogramm aufzulegen (§§ 33 f. der 39. BImSchV). Anders als für z.B. Stickstoffdioxid in § 3 der 39. BImSchV normiert die Verordnung keine Immissionswerte für Lachgas (N₂O) und Ammoniak (NH₃).⁶¹⁰

5.1.3. Böden

Schon im Abschnitt 3.1. wurden die für die Landwirtschaft relevanten Bodenschutzziele dargestellt. Mangels einer verabschiedeten Bodenrahmenrichtlinie⁶¹¹ besteht auf europäischer Ebene lediglich das abstrakte Ziel, dass Betriebe, welche Direktzahlungen erhalten, ihre landwirtschaftlichen Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ halten müssen (Art. 6 und Anhang III Direktzahlungsverordnung 73/2009/EG). Eine Spezifizierung hinsichtlich stofflicher Immissionen erfolgt weder im europäischen noch im nationalen Recht. Auch das BBodSchG, das BNatSchG und das DüngeG enthalten keine Immissionszielwerte. Nur die europäische Nitrat-Richtlinie 91/646 und folgend die nationale Düngeverordnung (DüV) sehen – allerdings als betriebsbezogene Anforderung – hektarbezogene Höchstmengen für Stickstoff aus Wirtschaftsdünger vor (170 kg/ha/a).⁶¹²

Ein generelles Umweltziel benennt die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, wonach die Stickstoffüberschüsse auf 80 kg N/ha/a zu reduzieren sind (ursprünglich schon bis 2010).⁶¹³ Das Ziel, 20 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche ökologisch zu bewirtschaften,⁶¹⁴ enthält mittelbar auch ein stoffliches Umweltziel, da bei der ökologischen Bewirtschaftung gemäß der EU-Ökolandbauverordnung nur im geringen Maße synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel einsetzbar sind. Die nationale Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung bestimmt für Böden zwei weitere immissionsbezogene Unterziele. Danach sollen die (Schad-)Stoffeinträge kontinuierlich reduziert und keine transgenen Mikroorganismen mit Gefährdungsrisiko für Bodenorganismen freigesetzt werden.⁶¹⁵ Ebenfalls sollen ab 2020 die bewirtschaftungsbedingten Schadstoffeinträge in land- und forstwirtschaftlich genutzte Böden, z. B. durch eine weitere Verschärfung der Grenzwerte des Düngemittelrechts, zurückgeführt werden. Da beide Strategien keine Rechtsförmlichkeit besitzen, sind die genannten Umweltziele rechtlich unverbindlich.

⁶¹⁰ Die Emissionsgrenzwerte in z.B. der TA Luft sind hingegen keine Ziele, sondern rechtliche Anforderungen an die Genehmigungsfähigkeit von Anlagen.

⁶¹¹ Vorschlag der Europäischen Kommission 2006b.

⁶¹² Anhang III Nr. 2 Nitrat-Richtlinie; § 4 Abs. 3 DüV.

⁶¹³ Bundesregierung 2002, S. 114 f.

⁶¹⁴ Bundesregierung 2002, S. 113 f.

⁶¹⁵ Bundesregierung 2007, S. 49.

5.1.4. Biotop und wildlebende Arten

Die oben genannten stoffbezogenen Umweltziele für bestimmte Umweltmedien schützen direkt oder indirekt auch die Biodiversität, die bestehenden Biotop und wildlebenden Arten. Dies gilt insbesondere für die Gewässerziele, aber auch für die Atmosphären- und Bodenziele. Darüber hinausgehende stoffbezogene Umweltziele enthält das europäische und nationale Naturschutzrecht nicht. Auch die nationale Biodiversitätsstrategie nimmt bei den diffusen Stoffeinträgen in Natur und Landschaft v.a. auf die Umweltmedien Bezug. Gleichwohl benennt sie auch einige eigenständige Ziele. Nach der Strategie sollen bis 2020 die Belastungswerte (critical loads und levels) für Versauerung, für Schwermetall- und Nährstoffeinträge (Eutrophierung) und für Ozon eingehalten werden, sodass auch empfindliche Ökosysteme nachhaltig geschützt sind.⁶¹⁶ Des Weiteren nennt die Bundesregierung in ihrer Biodiversitätsstrategie folgende unverbindlichen Unterziele:⁶¹⁷

- Festlegung von ökosystembezogenen Wirkungsschwellenwerten für Schadstoffe, die die Auswirkungen auf die biologische Vielfalt beschreiben, bis 2015,
- Reduzierung der Schadstoffeinträge in die Meeresumwelt bis 2020 auf das Niveau der natürlichen Hintergrundkonzentrationen und bei synthetischen Stoffen auf nahe Null (HELCOM, OSPAR),
- Signifikante Reduktion des Eintrags von Pflanzenschutzmitteln in Böden und Gewässer bis 2015,
- Verringerung des Stickstoffüberschusses in der Gesamtbilanz bis 2010 auf 80 kg/ha, angestrebt wird eine weitere Verringerung bis 2015,
- Verminderung des Umwelteintrags von Arzneimitteln, hormonell wirksamen Substanzen und anderen Xenobiotika,
- Reduzierung von Schadstoffeinträgen in Böden über alle Eintragspfade auf ein so niedriges Maß, dass es zu keiner zusätzlichen Schadstoffanreicherung in Böden kommt.

Spezifische Ziele zum Schutz vor den negativen Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln enthält auch der Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln,⁶¹⁸ wobei diese insbesondere auf den ökologischen Landbau, ökologischen Vorrangflächen und Agrarumweltmaßnahmen setzen.

5.2. Problemlage

Die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung hat einen erheblichen Anteil an den Stoffeinträgen in die Umwelt. Hierzu gehören u.a. Stickstoff- und Phosphateinträge sowie Schwermetalleinträge in Gewässer und Böden durch mineralische und tierische Düngemittel, Schadstoffeinträge in Böden, Luft und Gewässer durch Pflanzenschutzmittel, Arzneimitteleinträge aus Wirtschaftsdünger oder Klärschlamm, Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung sowie klimaschutzrelevante Treibhausgasemissionen (v.a. Methan und Lachgas) von Böden, Düngemitteln und Vieh.⁶¹⁹ Wie der Fortschrittsbericht zur deutschen

⁶¹⁶ Bundesregierung 2007, S. 54.

⁶¹⁷ Bundesregierung 2007, S. 55.

⁶¹⁸ Bundesregierung 2013, S. 35 f.

⁶¹⁹ UBA 2011a.

Nachhaltigkeitsstrategie zeigt, sind im Bereich der Landwirtschaft die Verbesserungen deutlich hinter den Zielen zurückgeblieben.⁶²⁰ Im Folgenden stellt die Studie überblicksartig die einzelnen Emissionen, ihre Wirkungen in der Umwelt und ihre landwirtschaftlichen Ursachen dar. Die Immission von Bodenbestandteilen in Gewässer und Atmosphäre als Folge der Wasser- und Winderosion behandelt die Studie beim Bodenschutz im Abschnitt 3.

5.2.1. Stickstoffemissionen

Stickstoff ist nicht nur Hauptbestandteil der Luft, sondern auch ein wichtiger Pflanzennährstoff sowie Pflanzenbestandteil. Stickstoff ist mengenmäßig der chemische Grundstoff in der Landwirtschaft. Er ist Bestandteil der produzierten Agrarprodukte und der auf dem Feld verbleibenden Biomasse und kommt natürlich in fruchtbaren Böden vor. Um das Pflanzenwachstum zu verbessern, führt die Landwirtschaft den Äckern und Wiesen Stickstoff mittels synthetischer Düngemittel, tierischer oder menschlicher Exkrememente oder Bioabfällen zu. Die Pflanzen und Böden nehmen dabei nicht alles auf, sondern es wird auch Stickstoff in unterschiedlicher Form in die Atmosphäre und in die Gewässer emittiert. Daneben entstehen durch Verbrennungsprozesse reaktive Stickstoffoxide, die ebenfalls eine düngende Wirkung haben. Das Umweltbundesamt hat 2009 für Deutschland den gesamten Stickstoffkreislauf ermittelt und grafisch dargestellt.⁶²¹

Die jährlichen N-Einträge und N-Austräge bzw. Emissionen bei landwirtschaftlichen Flächen (Flächen-Bilanz) lassen sich wie folgt zusammenfassen:⁶²²

Tabelle 15: Stickstoff-Flächenbilanz für Deutschland 2001-2003 und 2010

Einträge	Deutschland N t/a	je Hektar N kg/a ⁶²³	je Hektar N kg/a im Jahr 2010
Mineraldünger	1.809.000 t	106 kg	94 kg
Klärschlamm, Kompost	52.000 t	3 kg	4 kg
Wirtschaftsdünger	1.034.000 t	61 kg	53 kg
Atmosphärische Deposition	161.000 t NO _x 230.000 t NH ₃	9 kg NO _x 14 kg NH ₃	15 kg NO _x 9 kg NH _y
Biologische Fixierung (z.B. Leguminosen)	233.000 t	14 kg	13 kg
Summe Einträge	3.519.000 t	207 kg	190 kg
Abfahren/Emissionen			
Ernte (pflanzliche Marktprodukte und betriebsinterne Futtermittel)	2.094.000 t (661.000 t + 1.433.000 t)	123 kg	121 kg
Bilanz-Überschuss	1.425.000 t	84 kg	68 kg

⁶²⁰ Bundesregierung 2012, S. 117 ff.

⁶²¹ Grafik in UBA 2009b, S. 19, 61 f.; UBA 2011d, S. 31.

⁶²² UBA 2009b, S. 62. Bezogen auf den Zeitraum 2001-2003.

⁶²³ Bei 17.008.047 ha Landwirtschaftsfläche im Jahr.

Quelle: UBA 2009b, S. 62; BMU/BMELV 2012, S. 42. Zu der abweichenden Bilanzierung nach betrieblichen Ein- und Ausgängen (Hoftorbilanzierung) siehe Statistisches Bundesamt 2012b, S. 38 f.

Zwei landwirtschaftliche Einträge ragen im Stickstoff-Kreislauf mengenmäßig deutlich hervor. Der nach dem Haber-Bosch-Verfahren gewonnene synthetische Stickstoff im Mineraldünger sowie der über die Futtermittel in die Tierproduktion eingebrachte organische Stickstoff. Mit rund 3 Mio. t steht der deutsche Verbrauch an Düngemitteln trotz der kleinen Landfläche weltweit an Rang 6. Die hohen Stickstoffflüsse im System der deutschen Landwirtschaft sind eine Konsequenz grundlegender Veränderungen in der Landwirtschaft.⁶²⁴ Erst seit rund 60 Jahren setzt selbige in Deutschland Stickstoff in diesen Mengen ein und um. Bis zum 19. Jahrhundert kämpfte sie nicht mit Nährstoffüberschüssen, sondern mit Nährstoffmangel, da sie ihre Böden allein mit den vor allem im Betrieb anfallenden organischen Reststoffen (z. B. Ernterückstände, Waldstreu) oder Exkrementen der Tiere und Menschen düngte. Dies änderte sich mit den Erkenntnissen Justus von Liebig über die Wirkungsweise von Pflanzennährstoffen und der Entwicklung des chemischen Haber-Bosch-Syntheseverfahrens, wobei der große Durchbruch des synthetischen Handelsdüngers erst nach dem zweiten Weltkrieg erfolgte.⁶²⁵ Da die synthetische Herstellung mit rund 49 Gigajoule je t N sehr energieaufwendig ist,⁶²⁶ wurde der weltweite Einsatz von synthetischem Stickstoffdünger maßgeblich durch die niedrigen Erdölpreise im 20. Jahrhundert befördert. Während der Mineraldüngermittelaufwand in Deutschland 1960 noch 43 kg N je ha LF betrug, waren es 1980 schon 127 kg N/ha LF und 2011 immer noch 94 kg N/ha.⁶²⁷ Die dabei entstehenden Treibhausgase (siehe THG-Emissionen) sind erst in jüngerer Zeit in den Blick geraten. Zusammen mit der Entwicklung und dem Einsatz synthetischer Pflanzenschutzmittel stiegen die Erträge auf den Äckern und Wiesen, sodass auch die Tierbestände erhöht werden konnten. Futtermittelimporte ab Mitte des 20. Jahrhunderts verbesserten die Ernährungsgrundlage großer Tierbestände noch einmal. Größere Tierbestände verursachen höhere Mengen an Dung und Gülle, die, auf die Felder und Wiesen ausgebracht, wiederum die Pflanzenenerträge und Tierbestände steigerten. Ein hoher Anfall an tierischem Wirtschaftsdünger je Hektar muss jedoch nicht zu einer Reduzierung der betrieblichen Mineraldüngerzufuhr führen, wie statistische Erhebungen des von Thünen-Instituts für den Zeitraum 1999-2001 zeigten.⁶²⁸ Die betrieblichen Nährstoffzufuhren wurden noch verstärkt durch steigende Nährstoffeinträge aus der Luft (v.a. Stickstoffoxide), die aus den stark zunehmenden Verbrennungsprozessen resultieren.⁶²⁹ Innerhalb von 100 Jahren ist insgesamt aus der Nährstoffmangelwirtschaft eine Nährstoffüberschusswirtschaft entstanden, deren anfallende Nährstoffmengen in Deutschland bei weitem nicht mehr von den Ackerpflanzen und Gräsern vollständig aufgenommen werden können und sich in Böden und Gewässern anreichern bzw. in die Atmosphäre emittiert werden.

⁶²⁴ Uekötter 2010, S. 357 ff.; Radkau 2000, S. 90 ff., 237 ff. Instruktiv Reichholf 2006 (zur Überdüngung S. 57 ff.).

⁶²⁵ Zu den anfänglichen Akzeptanzproblemen bei den Landwirten Uekötter 2010, S. 159 ff., 198 ff.

⁶²⁶ Schmidt/Osterburg 2009, S. 28 (Daten nach Patyk, A. / Reinhardt, G.A. (1997): Düngemittel-, Energie- und Stoffstrombilanzen. Umweltwissenschaften, Vieweg, Braunschweig/Wiesbaden).

⁶²⁷ Knickel 2002, S. 29; BMU/BMELV 2012a, S. 42.

⁶²⁸ Osterburg et al. 2009a, S. 57.

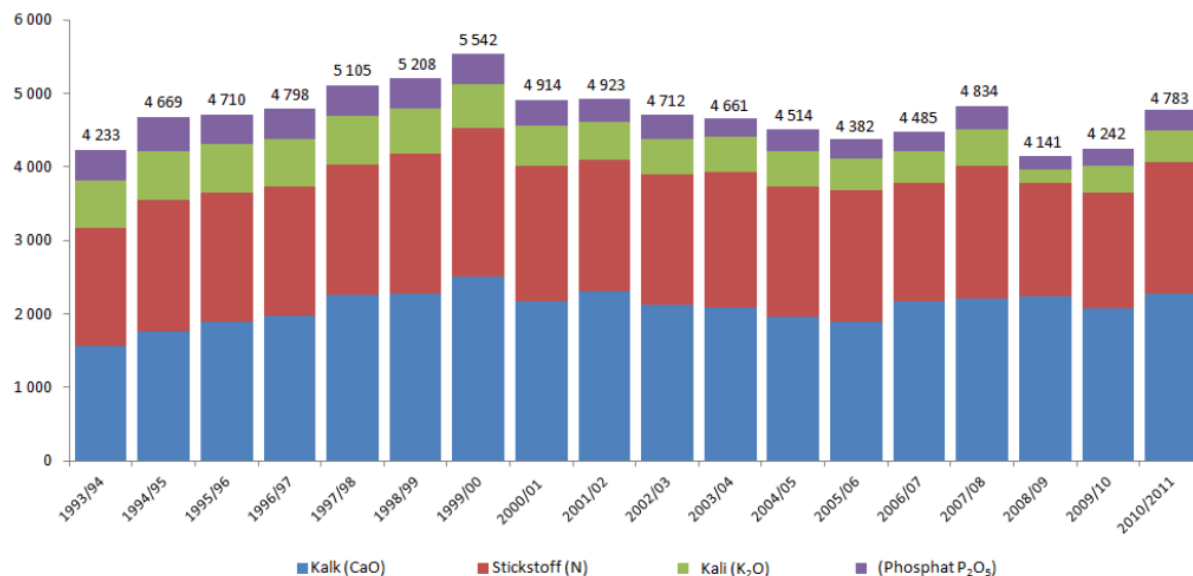
⁶²⁹ Die Menge der gegenwärtigen Lufteinträge entspricht der früheren Grunddüngung (Radkau 2000, S. 237 ff.).

Trotz der steigenden Energiepreise und damit steigenden Preise für synthetischen Stickstoff ist der Absatz in der Landwirtschaft in den letzten zwei Jahrzehnten weitestgehend konstant geblieben und schwankt um die 1,8 Mio. t N (siehe Abbildung 23, S. 223). Bei der Verteilung gibt es in Deutschland wesentliche Unterschiede zwischen den Bundesländern (siehe Tabelle 16, S. 223).

Abbildung 23: Inlandsabsatz von mineralischem Dünger (UBA 2013b)

Inlandsabsatz von mineralischen Düngemitteln

1 000 t Nährstoff



Quelle: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, Münster-Hiltrup, fortlaufende Jahrgänge

Tabelle 16: Länderbezogene Verteilung von mineralischen Nährstoffen aus Handelsdünger für 2010/2011 sowie Stickstoff-Flächenbilanzüberschüsse für 2009

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SN	ST	SH	TH
Landesanteil an deutscher Landwirtschaftsfläche in Prozent	8,48	18,80	7,89	4,59	8,03	15,55	8,72	4,20	5,44	7,02	5,98	4,69
Stickstoff (N) in Prozent des Jahresabsatzes	6,6	14,7	4,4	3,4	10,4	17,6	10,4	3,3	4,2	7,6	11,8	3,6
Phosphor (P ₂ O ₅) in Prozent des Jahresabsatzes	8,9	15,6	3,3	1,7	11,9	13,4	12,4	3,6	3,7	7,0	16,4	1,0
Kalium (K ₂ O) in Prozent des Jahresabsatzes	7,7	13,9	5,1	2,2	10,7	26,0	8,9	4,2	2,0	6,7	10,8	0,9
Abweichung vom Durchschnitt	<	<	<<	<	>	>	>	<	<	=	>>	<
Flächenbilanzüberschüsse (N kg/ha/a)	53	64	41	44	26	72	77	38	45	26	65	38

Quelle: Daten aus Statistisches Bundesamt 2011a, 7 ff.; Statistisches Bundesamt 2011c, S. 13 ff. sowie BMU/BMELV 2012, S. 43 und eigene Berechnungen.

Der Ländervergleich lässt erkennen, dass die Bauern in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und insbesondere Schleswig-Holstein überdurchschnittlich viel Mineraldünger einsetzen, obwohl hier teilweise auch hohe Viehbestände bestehen und viel Wirtschaftsdünger anfällt.⁶³⁰ Dagegen verwenden Landwirte in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen Mineraldünger unterdurchschnittlich. Besonders gering ist der Einsatz in Brandenburg. Insgesamt weisen Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein überdurchschnittlich hohe Stickstoffüberschüsse auf.

Die gesamten Stickstoffflüsse der Tierproduktion stellen sich für Deutschland wie folgt dar:

Tabelle 17: N-Flüsse in der deutschen Tierhaltung gesamt im jährlichen Durchschnitt 2001-2003

Input	Rein-N	Output	Rein-N
betriebsinterne Futtermittel	1.433.000 t/a	tierische Produkte	349.000 t/a
inländische betriebsexterne Futtermittel	199.000 t/a	Atmosphäre (NH ₃)	422.000 t/a
Futtermittelimporte aus dem Ausland	372.000 t/a	tierische Exkreme (Wirtschaftsdünger)	1.034.000 t/a
Gesamt-Input	2.004.000 t/a	Gesamt-Output	1.805.000 t/a

Quelle: eigene Darstellung beruhend auf UBA 2009b, S. 19, 62.

Hinweis: Die verbleibende Differenz beruht auf Prozessen, die laut UBA noch unklar sind.⁶³¹

Grundsätzlich stellt die Tierproduktion einen fast geschlossenen Nährstoffkreislauf dar, wenn die Betriebe ihre Tiere mit betriebsinternen Futtermitteln versorgen und die anfallenden Exkreme als Wirtschaftsdünger auf ihren Futtermittelflächen wieder ausbringen. Verluste treten hier v.a. durch den Verkauf tierischer Produkte und durch Ammoniakemissionen in die Atmosphäre auf, wobei Letztere als atmosphärische Depositionen im Nahbereich niedergehen. Die Übersicht der Stickstoffflüsse zeigt aber, dass die Tierhaltungsbetriebe aus dem Ausland und anderen Betrieben Futtermittel zukaufen und damit insgesamt 571.000 t Stickstoff im Jahr zusätzlich aufnehmen. Dieser zusätzliche Input übersteigt für Deutschland den Output durch tierische Produkte um 222.000 t N/a. Auf der Ebene der einzelnen Betriebe kann der zusätzliche Input prozentual deutlich höher, wie in den stark von Futtermittelimporten abhängigen Tierhaltungsbetrieben in Nordwest-Niedersachsen, aber auch niedriger ausfallen.

Insgesamt schwankten die Stickstoffüberschüsse nach den hohen Überschüssen von bis zu 160 kg/ha/a in den 80 und 90er Jahren⁶³² seit Anfang 2000 zwischen 100 und 110 kg/ha/a (berechnet nach der Hoftorbilanz).⁶³³ Damit wurde das Ziel der

⁶³⁰ Siehe Karte Großvieheinheiten in Deutschland in UBA 2009b, 63.

⁶³¹ UBA 2011d, S. 31.

⁶³² Grafik in UBA 2011d, S. 34; ab 1990 in UBA 2011a, S. 41.

⁶³³ UBA 2011d, S. 34; Statistisches Bundesamt 2012b, S. 39.

Nachhaltigkeitsstrategie von 80 kg/ha noch nicht erreicht. Die leichte Reduzierung in den letzten Jahren beruhte v.a. auf einer größeren Abfuhr von Agrarprodukten sowie seit 2009 auf dem geringeren Einsatz von Handelsdünger.⁶³⁴ Diese Durchschnittsangaben für ganz Deutschland weisen sowohl zwischen den Anbaukulturen (siehe Tabelle 18) als auch zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede auf (siehe Tabelle 16, S. 223). Hohe Stickstoffüberschüsse bestehen v.a. in Gebieten mit viel Viehzucht (Nordwest-Niedersachsen, südliches Bayern).⁶³⁵

Tabelle 18: Durchschnittliche N-Bilanzüberschüsse für Kulturarten.

Kulturart	N-Überschuss je ha/a
Getreide	80 kg
Futterfrüchte	105 kg
Obst / Gemüse	145 kg
Hackfrüchte	75 kg
sonstige Feldfrüchte	140 kg

Quelle: Schmidt/Osterburg 2009, S. 42.

Die Emissionen aus den landwirtschaftlichen Stickstoffflüssen und insbesondere Stickstoffüberschüssen sind vielfältig. Der überwiegende Teil des als Dünger ausgebrachten Stickstoffs (Mineraldünger, Wirtschaftsdünger) verbleibt nur für kurze Zeit in den Böden. Eine längerfristige Speicherung im Boden erfolgt nur bei organisch gebundenen Stickstoffen. Wird Stickstoff in mineralischer oder gelöster Form ausgebracht (v.a. Mineraldünger, aber auch Gülle) oder mineralisiert organisch gebundener Stickstoff im Boden, wird er in die Gewässer und Atmosphäre ausgetragen, sofern ihn die Pflanzen nicht aufnehmen. Letzteres geschieht nicht vollständig. Je mehr Stickstoff Landwirte auf landwirtschaftlichen Flächen ausbringen, desto mehr Stickstoff gelangt in Form von Lachgas (N_2O), Stickstoffdioxid (NO_2) und Ammoniak (NH_3) in die Atmosphäre. Die im europaweiten Forschungsprojekt CarboEurope ermittelten biologischen Lachgasemissionen zeigen, dass insbesondere in Gebieten mit intensiver Landwirtschaft hohe Emissionen (Deutschland, Frankreich, Benelux-Staaten) bestehen.⁶³⁶

Tabelle 19: Jährliche Stickstoffemissionen der Landwirtschaft in die Atmosphäre im Zeitraum 2000-2004

	NH_3 (Ammoniak)	NO_2 (Stickstoffdioxid)	N_2O (Lachgas)	N-Gesamt
Tierhaltung (Stall)	410.000 t/a	6.000 t/a	6.000 t/a	422.000 t/a
landw. Böden	102.000 t/a	25.000 t/a	78.000 t/a	205.000 t/a
Gesamt	517.000 t/a	31.000 t/a	84.000 t/a	632.000 t/a

Quelle: Eigene Darstellung nach UBA 2009b, S. 19, 67 ff.

⁶³⁴ Vgl. BMELV, Statistischer Monatsbericht 2012, S. 258 f.

⁶³⁵ Siehe Karte in UBA 2009b, S. 63.

⁶³⁶ Schulze et al. nature geoscience 2008, 842 (848).

Die Landwirtschaft ist insbesondere bei den nationalen Ammoniakemissionen für 95 % verantwortlich. 80 Prozent der Emissionen gehen dabei von den Tierhaltungsanlagen aus. Zwischen 1990 und 1995 sind die gesamten deutschen Ammoniakemissionen zurückgegangen (von 699.700 t auf 599.200 t).⁶³⁷ Ursächlich war der Zusammenbruch der Tierbestände in Ostdeutschland nach dem Mauerfall.⁶³⁸ Seit 1995 verharren die Emissionen auf diesem Niveau und steigen seit 2006 wieder leicht an.⁶³⁹ Verantwortlich für die Emissionen sind zu 80 Prozent die Tierexkremente aus der Tierhaltung, insbesondere wenn sie in Form von Gülle verflüssigt sind, und zu 20 Prozent die stickstoffhaltige Düngung von Böden (siehe Tabelle 19). 2009 emittierte Deutschland 597.200 t und damit 47.200 t mehr als es die Emissionshöchstgrenzen der NEC-Richtlinie ab 2010 gestatten.

Insgesamt gelangen jährlich 565.000 t Stickstoff in unsere Oberflächengewässer. Die Landwirtschaft hat mit 77 Prozent den größten Anteil (46 Prozent über das Grundwasser, 21 Prozent über Drainagen).⁶⁴⁰ Die meisten Stickstoffmengen werden durch Oberflächenabfluss und Wassererosion in die Oberflächengewässer ausgewaschen bzw. durch Infiltrationsprozesse ins Grundwasser und vom Grundwasser in die Oberflächengewässer eingetragen.⁶⁴¹ Hierbei bestehen, korrelierend zu den Stickstoffüberschüssen, erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen in Deutschland.⁶⁴² Aufgrund des gestiegenen Bewusstseins und der verschärften gesetzlichen Anforderungen⁶⁴³ sind die diffusen Einträge aus der Landwirtschaft zwischen 1983 und 2005 um mehr als 20 Prozent zurückgegangen. Bei den Oberflächengewässermessstellen der LAWA wird an den meisten Messstellen im Jahresdurchschnitt das Qualitätsziel von 50 mg NO₃/l eingehalten.⁶⁴⁴ Dies ist v.a. auf die Verbesserung und den Ausbau von Kläranlagen zurückzuführen.⁶⁴⁵ Dagegen blieb die Landwirtschaft weit hinter den Reduktionen der Punktquellen (-75 Prozent) und diffusen Einträge von urbanen Flächen (-58 Prozent) im gleichen Zeitraum zurück (siehe Tabelle 20). Neben den morphologischen Defiziten der deutschen Gewässer sind die landwirtschaftlichen Nährstoffeinträge daher der Hauptgrund für den schlechten ökologischen Zustand der Gewässer und der bisherigen Verfehlung der Ziele der WRRL bei vielen Wasserkörpern.⁶⁴⁶ Ein Großteil der Nährstoffe gelangt über die Flüsse in die Nord- und Ostsee und bewirkt auch hier Eutrophierungen.⁶⁴⁷ Die Nitrat-Orientierungswerte wurden hier im letzten Berichtszeitraum 2007-2010 häufig überschritten.⁶⁴⁸

Nach der zweiten Bestandsaufnahme zur WRRL verfehlen in Deutschland von etwa 1.000 Grundwasserkörpern 370 Wasserkörper den „guten Zustand“, davon 350

⁶³⁷ Statistisches Bundesamt 2012b, S. 42.

⁶³⁸ Bundesregierung 2012, S. 122.

⁶³⁹ Statistisches Bundesamt 2012b, S. 42.

⁶⁴⁰ UBA 2011d, S. 22; UBA 2011a, S. 52 f. Für die Flussgebietseinheit Weser vgl. Kreins et al. 2010, S 267 f.

⁶⁴¹ BMU/BMELV 2012a, S. 13 f.

⁶⁴² Siehe Karten in UBA 2009b, S. 63 sowie UBA 2011a, S. 54. Der Nitratgehalt in den Oberflächengewässern korreliert aber nicht unbedingt mit den Stickstoffüberschüssen und Einträgen, sondern hängt u.a. auch von der Wasser- und Durchflussmenge der Gewässer ab. Insofern kommen die Messergebnisse im Gewässer (siehe BMU/BMELV 2008, S. 6) zu einem anderen Belastungsbild als die Berechnungen anhand der Überschüsse.

⁶⁴³ Z.B. europäische Nitrat-Richtlinie, DüngeG und DüngeV.

⁶⁴⁴ BMU/BMELV 2012a; S. 7 ff.; BMU/BMELV 2008, S. 7.

⁶⁴⁵ BMU/BMELV 2012a; S. 10.

⁶⁴⁶ BMU/BMELV 2012a; S. 13 f.; BMU 2010a, S. 52 ff.; UBA 2010a, S. 100 ff.; Quast et al. 2006, 259 ff.

⁶⁴⁷ BMU 2010a, S. 49.

⁶⁴⁸ BMU/BMELV 2012a, S. 17 ff.

Grundwasserkörper (26,5 Prozent) aufgrund von Stoffeinträgen aus diffusen Quellen.⁶⁴⁹ An mehr als 14 Prozent der EUA-Grundwassermessstellen werden die Grenzwerte der europäischen Trinkwasserverordnung von 50 mg NO₃/l (entspricht 11,3 mg/l N) überschritten, Tendenz leicht sinkend.⁶⁵⁰ Bei den Grundwasserkörpern in Agrarregionen ist die Belastung aber deutlich höher, wie die Ergebnisse aus dem Belastungsmessnetz zeigen.⁶⁵¹ Modellierungen des von Thünen-Instituts für die Flussgebietseinheit Weser verdeutlichen, dass die Ziele der WRRL bei den Grundwasserkörpern, aber auch bei Oberflächengewässern in einigen Regionen des Einzugsgebiets noch erheblicher Anstrengungen bedürfen.⁶⁵²

Tabelle 20: Stickstoffeinträge in Oberflächengewässer (Fließgewässer) in Deutschland zwischen 1983 und 2005

		1983-1987	2002-2005	Veränderung
Diffuse Einträge	Grundwasser	340.560 t	268.620 t	-21,1 %
	Drainagewasser	156.130 t	118.610 t	-24,0 %
	Erosion	11.900 t	10.430 t	-12,4 %
	Abschwemmung	53.430 t	37.280 t	-30,2 %
	nat. Hintergrund	32.090 t	27.010 t	-15,8 %
Summe diffuser Einträge		616.510 t	463.240 t	-24,9 %
- davon Landwirtschaft - davon urbane Flächen - davon atmosphärische Deposition		429.840 t	335.770 t	-21,9 %
		39.650 t	16.520 t	-58,3 %
		14.840 t	11.780 t	-20,6 %
Punktquellen		414.610 t	101.540 t	-75,5 %
Gesamt		1.031.120 t	564.780 t	-45,2 %

Quelle: BMU/BMELV 2008, S. 32; UBA 2011d, S. 22 und eigene Berechnungen.

Noch komplexer als die Stickstoffemissionen sind deren Wirkungen auf die Umwelt. Der erhöhte Nährstoffeintrag in natürliche Lebensgemeinschaften führt i.d.R. zu einem beschleunigten Wachstum von stickstoffzehrenden Pflanzen (z.B. Löwenzahn, Algen), welche langsamer wachsende Pflanzen ohne größeren Nährstoffbedarf (z.B. Orchideen) überholen und langfristig durch z.B. Verschattung oder Wasserkonkurrenz verdrängen. Hierdurch kommt es nicht nur zu veränderten Pflanzensammensetzungen, sondern mittelbar auch zu Veränderungen der Fauna.⁶⁵³ Von Stickstoffdüngemitteln können auch direkte toxische Wirkungen auf Tiere (z.B. Amphibien)⁶⁵⁴ und Pflanzen ausgehen. In Gewässern führt das erhöhte Wachstum von Algen zu Sauerstoffarmut und im schlimmsten Fall zu einem Umkippen des Gewässers, bei dem Tiere sterben (z.B. Fische). Das durch Stickstoff erhöhte Pflanzenwachstum schwächt allerdings auch die Zellwände

⁶⁴⁹ BMU 2010a, S. 53; UBA 2011d, S. 21.

⁶⁵⁰ BMU/BMELV 2012a, S. 37.

⁶⁵¹ BMU/BMELV 2012a, S. 27 ff.

⁶⁵² Kreins et al. 2010, S. 272 ff.

⁶⁵³ UBA 2011d, S. 15 ff., 22 f.

⁶⁵⁴ Schütz/Berger in: Berger/Pfeffer/Kaletka 2011, S. 206 ff.

der Pflanzen, weshalb diese Pflanzen anfälliger für Pilzerkrankungen werden und die Halm- oder Stammstabilität reduziert ist.⁶⁵⁵ Einige der Stickstoffverbindungen haben eine versauernde Wirkung auf Böden (Ammonium und Ammoniak) oder sind schädlich für Lebewesen (Stickstoffdioxid, Ammonium, Nitrat und Nitrit).⁶⁵⁶ Stickstoffdioxid wandelt sich bei Sonneneinstrahlung in Ozon um, welches wiederum giftig für Lebewesen ist.⁶⁵⁷ Eine besonders klimaschädliche Wirkung kommt den Lachgasemissionen zu, da Lachgas eine durchschnittliche Verweildauer von 100 Jahren in der Atmosphäre hat und 298 mal klimawirksamer als Kohlendioxid ist.⁶⁵⁸

Die negativen Auswirkungen zu hoher Stickstoffemissionen verursachen auch gesellschaftliche Folgekosten. Unmittelbar sichtbar wird dies bei den Kosten zur Trinkwasseraufbereitung, da im Trinkwasser gemäß der europäischen Trinkwasser-Richtlinie 75/440 maximal 50 mg/l Nitrat enthalten sein dürfen. Die Enquete-Kommission bezifferte für 1994 die Beseitigungskosten pro Kilogramm Nitrat auf 60 DM (30,68 Euro).⁶⁵⁹ Neuere Berechnungen schätzen die Kosten für die Denitrifikation des Trinkwasser je nach Verfahren auf 0,15 bis 1,00 € pro Kubikmeter Wasser.⁶⁶⁰

Insgesamt sind die anthropogenen Emissionen von reaktiven Stickstoffverbindungen nicht nur in Deutschland, sondern auch weltweit ein Problem. Die Stickstoffverbindungen bewegen sich mittels Luftströmungen oder Gewässer- und Meeresströmungen sowie über die Handelsströme für Nahrungs- und Futtermittel über Landesgrenzen und Kontinente hinweg und bewirken globale Veränderungen in den Ökosystemen oder des Klimas.⁶⁶¹ Eine Forschergruppe um den schwedischen Wissenschaftler Rockström kam 2009 bei der Beurteilung der planetaren ökologischen Grenzen zu dem Befund, dass neben dem Biodiversitätsverlust und den Treibhausgasen auch die Stickstoffemissionen die ökologischen Grenzen schon deutlich überschritten haben.⁶⁶²

5.2.2. Phosphoremissionen

Phosphor ist neben Stickstoff der zweite wichtige Pflanzennährstoff und wie Stickstoff an vielen Stellen im landwirtschaftlichen Produktionsprozess anzutreffen. Bei unzureichender Versorgung limitiert er das Pflanzenwachstum. Phosphor ist deshalb regelmäßig Bestandteil mineralischer Handelsdünger, wobei er nicht synthetisch hergestellt, sondern in phosphorhaltigen Bodenlagerstätten (v.a. in Russland und Israel) abgebaut wird. Der Phosphordünger enthält zum Teil natürliche radioaktive Bestandteile, die sich langfristig in den Böden anreichern (siehe 5.2.5). Die Verfügbarkeit von leicht abbaubarem Phosphor ist begrenzt. Es wird prognostiziert, dass die abbaubare Menge schon in den nächsten Jahrzehnten nicht mehr den Bedarf decken kann.⁶⁶³ Über die Futterpflanzen gelangt Phosphor in die Tierproduktion und als Teil der tierischen Exkremente wieder auf die landwirtschaftlichen Flächen. Der insofern, wie beim Stickstoff, grundsätzlich bestehende betriebliche Kreislauf wird durch den Input an

⁶⁵⁵ UBA 2011d, S. 15; zu Löwenstein 2011, S. 125 ff.

⁶⁵⁶ UBA 2011d, S. 15 ff., 22 f., 26.

⁶⁵⁷ UBA 2011d, S. 26 f.

⁶⁵⁸ UBA 2011d, S. 26.

⁶⁵⁹ Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“, 1994, S. 268.

⁶⁶⁰ WWF Deutschland 2008, S. 68 f.

⁶⁶¹ Galloway et al. Science 2008, 889.

⁶⁶² Rockström et al. nature 2009, 472.

⁶⁶³ Childers et al. BioScience 2011, 117 ff.; Van Vuuren/Bouwman/Beusen GloEnvCha 2010, 428 ff.

betriebsexternen Futtermitteln gestört. 2005 wurden nach Deutschland 29,3 Mio. t Futtermittel (v.a. Soja und Getreide) importiert.⁶⁶⁴

Anders als Stickstoff wird Phosphor nicht in die Atmosphäre emittiert, sondern gelangt in gelöster Form v.a. in die Oberflächengewässer. Im Zeitraum 2003-2005 stammten 54 Prozent der Phosphoreinträge in deutsche Oberflächengewässer aus der Landwirtschaft.⁶⁶⁵ Während die Einträge aus Punktquellen und urbanen Gebieten zwischen 1983 und 2005 um über 75 Prozent zurückgingen, ist der diffuse Phosphoreintrag aus der Landwirtschaft kaum zurückgegangen bzw. beim Oberflächenabfluss sogar deutlich angestiegen;⁶⁶⁶ Letzteres, obwohl die Phosphorüberschüsse von über 30 kg je Hektar und Jahr Anfang der 80er Jahre auf mittlerweile unter 10 kg gesunken sind.⁶⁶⁷ Die Phosphoreinträge in Oberflächengewässer sind regional sehr unterschiedlich und beschränken sich überwiegend auf Westdeutschland, wobei auch beim Phosphor die Gebiete mit hohen Tierbeständen hervorstechen.⁶⁶⁸

5.2.3. Pflanzenschutzmittel

Ebenfalls erheblich sind die ausgebrachten Mengen an Pflanzenschutzmitteln in der Europäischen Union und in Deutschland, wodurch großflächig synthetische Stoffe in die Umwelt gelangen und nicht nur in Kulturpflanzen, sondern auch in Gewässern und Böden nachzuweisen sind.⁶⁶⁹ 2010 waren in Deutschland 623 Pflanzenschutzmittel zugelassen, womit sich die Anzahl seit dem Jahr 2000 (1.130 Mittel) fast halbiert hat.⁶⁷⁰ Die Anzahl der darin verwendeten Wirkstoffe blieb indes konstant.⁶⁷¹ Nach Schmidt und Osterburg ging aber im Zeitraum 1991-2003 die Behandlungsintensität (Anzahl der Wirkstoffe pro Frucht im Jahr) bei Herbiziden und Insektiziden zurück, stieg bei Fungiziden jedoch an (hoher Einsatz v.a. bei Wintergetreidearten, Obst, Hopfen, Sommergerste).⁶⁷² Neuere Untersuchungen des Julius Kühn-Instituts in ausgewählten Betrieben zeigen, dass insgesamt die Behandlungshäufigkeit bei einigen Kulturen gesunken und bei anderen gestiegen ist.⁶⁷³ 2003 wurden durchschnittlich 2,1 kg an Wirkstoffen je Hektar ausgebracht, wobei sich dies fast ausschließlich auf den konventionellen Landbau beschränkte⁶⁷⁴ und große Unterschiede je Kulturart bestehen (siehe Tabelle 21). Besonders hohe Behandlungsintensitäten und Risikoindizes bestehen im Obst- und Hopfenanbau.⁶⁷⁵

Insgesamt ist der Absatz von Wirkstoffen von 1994 bis 2011 trotz leichtem Rückgang der landwirtschaftlichen Gesamtfläche und ansteigendem Ökolandbauanteil nicht gesunken, sondern um 47 Prozent von 29.769 t (1994) auf 43.865 t (2011) angestiegen (Abbildung

⁶⁶⁴ UBA/Statistisches Bundesamt 2009, S. 80, 82.

⁶⁶⁵ UBA 2011a, S. 53 f.; UBA 2011d, S. 22.

⁶⁶⁶ UBA 2011d, S. 22 und eigene Berechnungen.

⁶⁶⁷ UBA 2011d, S. 34.

⁶⁶⁸ Siehe Grafik in UBA 2011a, S. 54.

⁶⁶⁹ Europäische Kommission 2006a, S. 3.

⁶⁷⁰ UBA 2011c; UBA, Daten zur Umwelt 2009 – Pflanzenschutzmittelabsatz in der Landwirtschaft.

⁶⁷¹ 248 Stoffe im Jahr 1994, 252 Stoffe im Jahr 2008 (UBA 2011c).

⁶⁷² Schmidt/Osterburg 2009, S. 103, 109 f.

⁶⁷³ BMELV 2012a.

⁶⁷⁴ Vgl. Schmidt/Osterburg 2009, S. 115.

⁶⁷⁵ BMELV 2012a; Schmidt/Osterburg 2009, S. 90, 103.

24).⁶⁷⁶ Die verschiedenen Wirkgruppen verteilten sich 2010 auf ca. 18.000 t Herbizide (41 %), 10.500 t Fungizide (24 %), 1.000 t Insektizide fürs Freiland (2,5%), 10.000 t inerte Gase für die Lagerung (23 %) und 4.000 t sonstige Wirkstoffe (9 %).⁶⁷⁷

⁶⁷⁶ UBA 2013a.

⁶⁷⁷ UBA 2011c und eigene Berechnungen.

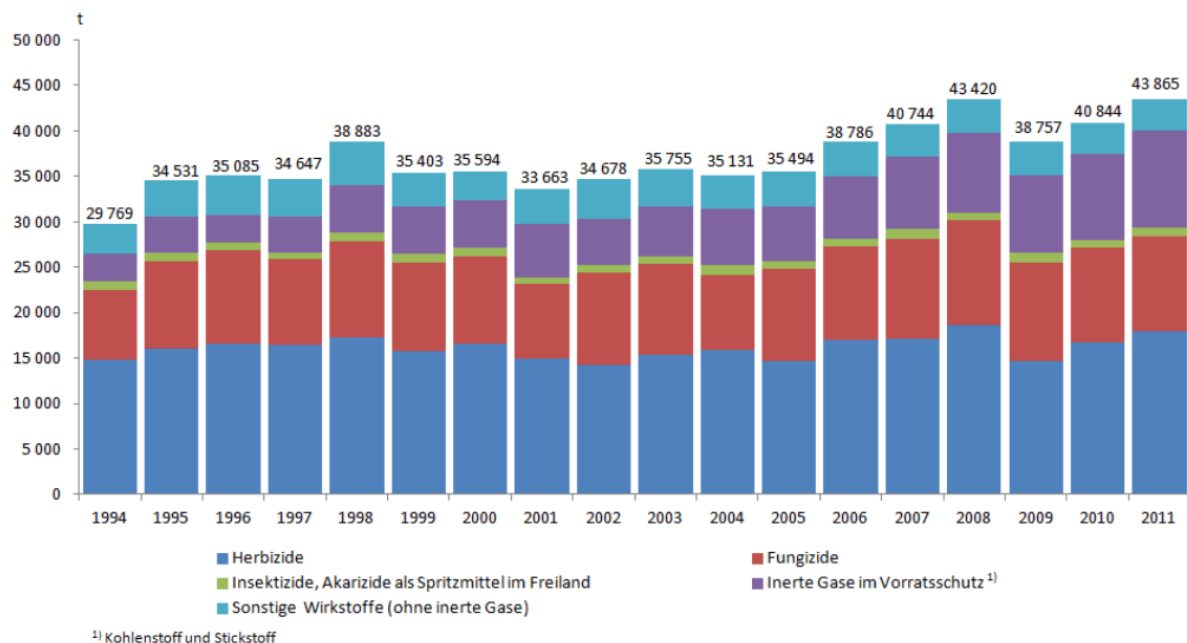
Tabelle 21: Wirkstoffmengen von Pflanzenschutzmitteln in Deutschland im Jahr 2003

Kulturart	Wirkstoffmenge gesamt	Wirkstoffmenge je ha/a
Gesamtmenge	35.755 t	2,1 kg
Winterweizen	9.524 t	3,21 kg
Körnermais	2.478 t	5,35 kg
Silomais	1.805 t	1,54 kg
Raps	2.342 t	2,53 kg
Speisekartoffeln	2.787 t	10,27 kg
Obst	1.576 t	15,14 kg
Hopfen	543 t	24,64 kg

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Schmidt/Osterburg 2009, S. 114, 116; UBA 2011c; UBA 2011a, S. 11.

Abbildung 24: Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln UBA 2013a

Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln



Quelle: Industrieverband Agrar e. V.; Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittel; Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, fortlaufende Jahrgänge

Pflanzenschutzmittel werden je nach Verwendungszweck mittels flüssiger oder pulvriger Spritztechnik oder durch behandeltes Saatgut auf den Anbauflächen ausgebracht. Sie gelangen somit unmittelbar in die Umwelt. Eine Abschätzung der Behandlungsfläche für die einzelnen Wirkstoffe haben Schmidt und Osterburg für die Jahre 1994, 2000 und 2002 vorgenommen.⁶⁷⁸ Von den Wirkungen der Pflanzenschutzmittel sind besonders die anwendenden Personen, die auf den Flächen wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, die Böden sowie mittelbar auch die Gewässer und die unteren Luftschichten betroffen.

⁶⁷⁸ Schmidt/Osterburg 2009, S. 100 ff.

Eine im Auftrag des Europäischen Parlaments in Vorbereitung der EU-Verordnung 1107/2009 erfolgte Auswertung von Langzeitstudien über die Wirkung von Pestiziden auf die Menschen zeigt, dass statistisch signifikante Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen bestimmten Pflanzenschutzmittelwirkstoffen und bestimmten Erkrankungen, wie Krebs, Fruchtbarkeitsstörungen oder neurologische Krankheiten (z.B. Parkinson), bestehen und die Wirkstoffe auch den Hormonhaushalt und das Immunsystem verändern.⁶⁷⁹ Schon geringe Aufnahmemengen über einen längeren Zeitraum oder während der embryonalen und kindlichen Entwicklung erhöhen das Risiko, an diesen Krankheiten zu erkranken. Besonders betroffen sind die in der Landwirtschaft arbeitenden Personen,⁶⁸⁰ ihre Kinder sowie die auf oder in der Nähe von landwirtschaftlichen Betrieben lebenden Personen und auch hier v.a. die Kinder. Kaum untersucht sind bisher Wirkstoffkombinationen und das Zusammenwirken der Stoffe. Gleichwohl bietet die deutsche chemische Industrie immer noch eine große Anzahl von gefährlichen Wirkstoffen an.⁶⁸¹

Da es das Ziel von Pflanzenschutzmitteln ist, andere Pflanzen (z.B. die gewöhnlich als Unkraut bezeichneten Ackerwildkräuter) und wildlebende Tiere (v.a. Pflanzenschädlinge) zu unterdrücken oder absterben zu lassen, haben sie erheblichen Einfluss auf die Biozönose und die Biodiversität auf landwirtschaftlichen Flächen. Dies gilt sowohl für die Zielorganismen als auch mittelbar für andere Pflanzen und insbesondere andere Tiere, denen z.B. die Nahrungsgrundlage entzogen wird. Die meisten Pflanzenschutzmittel sind toxisch und wasserlöslich. Sie können damit direkt die Gesundheit von nicht Zielorganismen (z.B. Amphibien, Insekten) gefährden.⁶⁸² Da sie sich in der Umwelt teilweise nur langsam abbauen, können sich in der Nahrungskette anreichern.⁶⁸³ Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass in Backwaren und im Urin von Großstadtbewohnern der Europäischen Union Glyphosat zu finden war, obwohl es nach Laborexperimenten eigentlich leicht abbaubar sein sollte.⁶⁸⁴

Auch Bodenuntersuchungen bestätigen, dass sich Laborexperimente nicht sicher auf Freilandbedingungen übertragen lassen.⁶⁸⁵ Seit 2004 werden im Rahmen des Deutschen Bienenmonitorings (DeBiMo) bei Imkern zur Raps- und zur Maisblüte Bienenbrotproben auf Pflanzenschutzmittelrückstände untersucht. Für 2010 wurden dabei in 90,4 Prozent der 209 Proben Rückstände nachgewiesen, wobei die Proben im Durchschnitt mit sechs Wirkstoffen belastet waren.⁶⁸⁶ Die Zahl der positiv getesteten Proben ist gegenüber 2007 (70,9 %) deutlich angestiegen, wobei 2007 nur Frühjahrsproben erfolgten.⁶⁸⁷ Auch die Zahl der nachgewiesenen Wirkstoffe ist in dem Zeitraum von 42 auf 90 angestiegen. Die Menge schwankte dabei von unterhalb der Bestimmungsgrenze bis über 12.500 µg/kg beim Fungizid Iprodion. Bei den meisten Proben und Wirkstoffen lagen die Werte aber im niedrigen Bereich. Am häufigsten wurden Fungizide gefunden, weniger Insektizide und Herbizide. Das Insektizid Thiachlorpid war 2010 in 56,9 Prozent der Proben enthalten.

⁶⁷⁹ Blainey et al. 2008.

⁶⁸⁰ Ein französisches Gericht hat 2012 erstmals den Pestizidhersteller Monsanto für die Erkrankung eines Bauern verantwortlich erklärt (Stauffer umwelt aktuell 2012 (5), 2 f.).

⁶⁸¹ Vgl. PAN Germany 2012.

⁶⁸² Bundesregierung 2013, S. 14; Schütz/Berger/Weber/Brühl in: Berger/Pfeffer/Kaletka 2011, S. 219 ff.

⁶⁸³ SRU 2004, Tz. 364.

⁶⁸⁴ Medical Laboratory Bremen 2013; ÖKO-Test "Ratgeber Essen" 2013, 40 ff.

⁶⁸⁵ Horn in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 336 ff.

⁶⁸⁶ DeBiMo 2011, S. 26 ff.

⁶⁸⁷ DeBiMo 2011, S. 31.

Gleichwohl wurde ein Zusammenhang zwischen Pestizidrückständen und dem Verlust an Bienenvölkern bisher weder bestätigt noch ausgeschlossen.⁶⁸⁸

Weniger unter Beobachtung, aber nicht weniger bedeutsam, sind die Auswirkungen auf die Böden und die Bodenlebewesen. Die Bodenbiozöten umfassen eine Vielzahl von Arten einschließlich Bakterien und Individuen, die für den Erhalt der Bodenfruchtbarkeit wesentlich sind.⁶⁸⁹ Düngemittel, Bodenhilfsstoffe und Pestizide können die Bodenbiozöten verändern und beeinträchtigen.⁶⁹⁰ Eine Verarmung der Bodenbiozöten durch Pestizide, Überdüngung oder bestimmte Bearbeitungstechniken wirkt sich langfristig auch negativ auf die Landwirtschaft aus, da sie u.a. die Bodenfruchtbarkeit, Nährstoffverfügbarkeit, Bodenstruktur und den Abbau von Schadstoffen verringert.⁶⁹¹ Das früher in der Landwirtschaft vorhandene Bewusstsein und Wissen um die Bedeutung der Bodenlebewesen für die Bodenfruchtbarkeit und den Bodenerhalt hat mit den neuen Bewirtschaftungsmethoden im 20. Jahrhundert an Bedeutung verloren.⁶⁹²

Besser sieht der Wissensstand bezüglich der Gewässer aus. Bei den Oberflächengewässern überwachen die Behörden an den meisten der 232 LAWA-Messstellen 38 als wassergefährdend eingestufte Wirkstoffe.⁶⁹³ Zu den überwachten Stoffen gehören insbesondere die Wirkstoffe, für die in Anhang I der wUQN-Richtlinie 2008/105⁶⁹⁴ europäische Umweltqualitätsnormen bestehen. Im Zeitraum 2008-2010 überschritten von den 38 überwachten Wirkstoffen 14 Stoffe die Umweltqualitätsnormen bzw. die LAWA-Zielvorgaben (siehe Tabelle 22).⁶⁹⁵ Bei Diuron und Isoproturon wurden die europäischen Umweltqualitätsnormen sogar um mehr als 10 Prozent, bei Tributylzinn-Kation sogar um mehr als 25 Prozent überschritten. In der Tabelle 22 sind auch die für 2002 geschätzten Behandlungsflächen angegeben. Der Vergleich der Behandlungsflächen zeigt aber auch, dass die 38 Pestizide nicht die am häufigsten eingesetzten Wirkstoffe umfassen. Nicht überwacht werden z.B. die 2002 am meisten verwendeten Herbizide Diflufenican (1.668.338 ha) und Glyphosat (1.441.373 ha), die Fungizide Epoxiconazol (2.204.854 ha) und Tebuconazol (1.879.738 ha) oder die Insektizide lambda-Cyhalothrin (2.970.398 ha) und beta-Cyfluthrin (1.214.003 ha).⁶⁹⁶ Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass es bei der Einhaltung der Umweltqualitätsnorm im gesamten Wasserkörper gleichwohl zu lokalen Überschreitungen kommen kann, mit entsprechenden negativen ökologischen Auswirkungen im betreffenden Abschnitt. Vom Pflanzenschutzmitteleintrag sind insbesondere kleine, landwirtschaftlich dominierte Fließ-, Bäche und Entwässerungsgräben betroffen, in denen es zu einer Abnahme empfindlicher Wasserlebewesen kommt.⁶⁹⁷ Bei diesen Kleingewässern gibt es derzeit aber noch kein Pflanzenschutzmittelmonitoring.⁶⁹⁸

⁶⁸⁸ DeBiMo 2011, S. 30 f.

⁶⁸⁹ Fründ/Trautz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 102 ff.

⁶⁹⁰ Gerandás/Dittert in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 259 ff. sowie Thiele-Bruhn/Wilcke/Litz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 377 ff., insb. 380.

⁶⁹¹ Vgl. Fründ/Trautz in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 110 ff.

⁶⁹² Ausführlich Uekötter 2010, S. 214 ff., 316 ff.

⁶⁹³ UBA 2011a, S. 57; UBA 2011c (wobei hier 256 Messstellen angegeben werden).

⁶⁹⁴ Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG Nr. L 348 v. 24.12.2008, S. 84 ff.

⁶⁹⁵ UBA 2011c, Tabelle „Einhaltung und Überschreitung der Zielvorgaben (ZV) für Pflanzenschutzmittel im Zeitraum 2008-2010“.

⁶⁹⁶ Schmidt/Osterburg 2009, S. 100 ff.

⁶⁹⁷ Bundesregierung 2013, S. 13; UBA 2011a, S. 57; Liess/Schäfer/Schriever Sci. Total Environ. 2008, 484 ff.; Schäfer et al. Environ. Sci. Technol. 2011a, 1665 ff.; Schütz/Berger/Weber/Brühl in: Berger/Pfeffer/Kaletka 2011, S. 219 ff.

⁶⁹⁸ Bundesregierung 2013, S. 13.

Neuere Untersuchungen der chemischen Belastung der vier norddeutschen Flüsse (Elbe, Weser, Aller und Ems) zeigen, dass über die überwachten und teilweise als prioritär eingestuften Stoffe hinaus weitere Konzentrationen von Pestizidwirkstoffen in Gewässern nachweisbar sind, die negative Auswirkungen für die Gewässerfauna und -flora erwarten lassen.⁶⁹⁹ 46 der 500 von Wissenschaftlern untersuchten Substanzen waren Pestizide.⁷⁰⁰ Die Pflanzenschutz-Wirkstoffe diazinon, azoxystrobin, terbutylazine, heptachlor und PS endosulfan I wiesen insgesamt die höchste Priorität hinsichtlich Gefährlichkeit und Häufigkeit auf. Neben den Monitoringprogrammen prüfen auch die deutschen Wasserversorger ihr entnommenes Grund- oder Oberflächenwasser. Bei einer Umfrage des DVGW-Technologiezentrums Wasser in Karlsruhe unter den Wasserversorgern im Jahr 2006 meldeten 38 Prozent der antwortenden Unternehmen Pestizidrückstände im Wasser von teilweise über 0,1 µg/l, wobei die Unternehmen nicht alle Wirkstoffe und Metaboliten messen.⁷⁰¹ Bei den Positivfunden waren 50 Prozent der Wirkstoffe nicht mehr zugelassen (z.B. Atrazin), was auf eine Pufferwirkung der Böden und Gewässer oder auf einen illegalen Einsatz zurückzuführen ist.

Tabelle 22: Deutschlandweite Behandlungsflächen von Wirkstoffen, bei denen 2008-2010 an einigen LAWA-Messstellen die EU-UQN oder die LAWA-Zielwerte überschritten wurden⁷⁰²

Wirkstoff an LAWA-Messstellen	Geschätzte Behandlungsfläche im Jahr		Anwendungsgebiet
2,4-D	257.193 ha	1994	Herbizid
Bentazon	336.979 ha	2002	Herbizid
Chloridazon	65.563 ha	2002	Herbizid
Chlortoluron	174.893 ha	1994	Herbizid
Dimethoat	640.491 ha	2002	Insektizid
Diuron (Überschreitungen um 10-25 %)	38.611 ha	2002	Herbizid
Isoproturon (Überschreitungen um 10-25 %)	1.158.164 ha	2002	Herbizid
MCPA	851.022 ha	2002	Herbizid
Mecoprop	280.935 ha	2002	Herbizid
Metazachlor	1.063.398 ha	2002	Herbizid
S-Metolachlor	303.864 ha	2002	Herbizid
Parathion-ethyl	721.537 ha (bezogen auf Parathion)	2000	Insektizid
Terbutylazin	468.783 ha	2002	Herbizid
Tributylzinn-Kation (Überschreitungen um mehr als 25 Prozent)	k.A.	k.A.	Herbizid

Quelle: UBA 2011c, Tabelle „Einhaltung und Überschreitung der Zielvorgaben (ZV) für Pflanzenschutzmittel im Zeitraum 2008-2010“; Schmidt/Osterburg 2009, S. 100 ff.

⁶⁹⁹ Schäfer et al. Environ. Sci. Technol. 2011b, 6167 ff.

⁷⁰⁰ von der Ohe et al. Sci. Total Environ. 2001, 2064 (2070 ff.).

⁷⁰¹ Sturm/Kiefer/Eichhorn 2006.

⁷⁰² UBA 2011c, Tabelle „Einhaltung und Überschreitung der Zielvorgaben (ZV) für Pflanzenschutzmittel im Zeitraum 2008-2010“; Schmidt/Osterburg 2009, S. 100 ff.

Bei den Grundwasserkörpern erfolgt seit 1990 ein Monitoring der Länder, deren Ergebnisse die LAWA zusammenfasst. Der letzte LAWA-Bericht zur Grundwasserbeschaffenheit bestätigte, dass bei oberflächennahem Grundwasser die Zahl der Messstellen, an denen der Pflanzenschutzmittelgehalt nachweisbar ist, zwischen 1990 und 2008 sichtbar zurückgegangen ist, was u.a. auf Zulassungsverbote und Anwendungsbeschränkungen zurückzuführen ist.⁷⁰³ Gleichwohl wurde 2008 immer noch bei fast 5 Prozent der Messstellen die europäische Umweltqualitätsnorm der Grundwasser-Richtlinie 2006/118⁷⁰⁴ von 0,1 µl für Einzelwirkstoffe bzw. 0,5 µl für die Summe aller nachgewiesenen Wirkstoffe überschritten.⁷⁰⁵ Der Anteil mit mehr als 1 µg/l blieb sogar über die Jahre konstant.⁷⁰⁶ Zu den 20 am häufigsten nachgewiesenen Wirkstoffen und Abbauprodukten (Metaboliten) gehören immer viele Stoffe, die seit Jahren oder Jahrzehnten verboten sind, sich aber nur sehr langsam abbauen.⁷⁰⁷ Allerdings gehören auch zugelassene Wirkstoffe und ihre Abbauprodukte zu den 20 häufigsten (Bentazon, Mecoprop, Isoproturon, Chloridazon, Metazachlor), wobei insbesondere Bentazon eine ansteigende Tendenz hat. Der ebenfalls sehr umfangreich eingesetzte Wirkstoff Glyphosat ist bisher nur wenig nachgewiesen (Rang 28), wird aber aufgrund der Notwendigkeit eines eigenen Analyseanges auch nicht an allen Messstellen beprobt.⁷⁰⁸

Erst langsam ins Blickfeld gerückt sind Metaboliten von Pflanzenschutzmitteln, die bisher als human- und ökotoxikologisch nicht relevant eingestuft sind.⁷⁰⁹ Sie kommen in oberflächennahen Grundwasserkörpern in deutlich höheren Konzentrationen von bis zu 10 µl vor.⁷¹⁰ Nach neueren Erkenntnissen können einige der Abbaustoffe doch gesundheitliche oder ökologische Gefahren bergen.⁷¹¹

5.2.4. Treibhausgasemissionen (CO₂, Methan, Lachgas)

Der Agrarsektor emittiert nach Schätzungen zwischen 70 und 120 Mio. t CO₂-Äquivalente und ist damit für ca. 10-14 Prozent der deutschen THG-Emissionen verantwortlich.⁷¹² Die Differenzen beruhen überwiegend auf der unterschiedlichen Einbeziehung von Sektoren. Insbesondere die Einbeziehung der vorgelagerten Sektoren und hier v.a. die synthetische Stickstoffdüngerherstellung, der Anbau von Futtermitteln sowie die Maschinen- und Anlagenproduktion entscheidet mit ihren geschätzten 40 Mio. t CO₂-Äquivalente wesentlich über die Gesamthöhe.⁷¹³ Beispielsweise werden für den synthetischen Stickstoffdünger aufgrund der energieaufwendigen Herstellung und des Transports nach Deutschland für 1 t N ca. 49 Gigajoule Energie verbraucht und dadurch 7.800 t CO₂-Äquivalente emittiert.⁷¹⁴

⁷⁰³ LAWA 2011, S. 13 f., 23 f.

⁷⁰⁴ Richtlinie 2006/118/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. EG Nr. L 372 v. 27.12.2006, S. 19 ff.

⁷⁰⁵ LAWA 2011, S. 15, BMU 2010a, S. 34 ff, insb. S. 37.

⁷⁰⁶ LAWA 2011, S. 14.

⁷⁰⁷ LAWA 2011, S. 15 ff.

⁷⁰⁸ LAWA 2011, S. 19.

⁷⁰⁹ LAWA 2011, S. 19 ff.

⁷¹⁰ LAWA 2011, S. 21.

⁷¹¹ Z.B. aufgrund der weiteren Umwandlung durch Maßnahmen der Trinkwasseraufbereitung (LAWA 2011, S. 20).

⁷¹² SRU 2008, S. 746; Osterburg et al. 2009a, S. 24; Wegener/Lücke/Heinzemann Agricultural Engineering Research 2006, 103 (110); Witzke/Nolenna 2012, S. 10; Hirschfeld/Weiß/Korbin 2008, S. 7 ff.

⁷¹³ Osterburg et al. 2009a, S. 23.

⁷¹⁴ Schmidt/Osterburg 2009, S. 28 (Daten dort zitiert nach Patyk, A./Reinhardt, G. A. (1997), Düngemittel-, Energie- und Stoffstrombilanzen. Umweltwissenschaften, Vieweg, Braunschweig/Wiesbaden).

Die direkten Emissionen der landwirtschaftlichen Betriebe betragen rund 70 Mio. t CO₂-Äquivalente, wobei unter Einbeziehung der inländischen Futtermittelherstellung rund 70 Prozent der Tierproduktion zuzurechnen ist.⁷¹⁵ Neben Kohlendioxid sind v.a. die landwirtschaftlichen Emissionen von Methan (CH₄) und Lachgas (N₂O) klimarelevant. Beide Stoffe werden in erheblichen Mengen bei der Tierhaltung und Bodenbewirtschaftung freigesetzt und weisen eine deutlich größere Klimaerwärmungswirkung auf als Kohlendioxid.⁷¹⁶

Differenziert man zwischen Tierhaltung und Pflanzenbau, verursacht der Pflanzenbau inklusive Vorleistungen v.a. aufgrund der CO₂-Emissionen aus den Böden (42,1 Mio. t CO₂-Äquivalente) und der Emissionen aus dem Düngemiteleinsatz (35,8 Mio. t CO₂-Äquivalente, v.a. N₂O (Lachgas)) insgesamt knapp 80 Mio. t CO₂-Äquivalente, während die Tierhaltung mit den direkten Methanemissionen der Tierbestände (18,3 Mio. CO₂-Äquivalente, v.a. Rinder und Schafe) und der Methan- und Lachgasemissionen aus der Lagerung der Exkremente (8,1 Mio. CO₂-Äquivalente) für rund 26,4 Mio. t CO₂-Äquivalente verantwortlich ist.⁷¹⁷

Ein erheblicher Teil des aktiv am Kohlenstoffkreislauf beteiligten Kohlenstoffs ist in Form von organischer Substanz (Humus) in den Böden gebunden.⁷¹⁸ Der gespeicherte Kohlenstoff wird freigesetzt, wenn hydromorphe, kohlenstoffreiche Böden (v.a. Moorböden, Auenböden) entwässert und/oder ackerbaulich genutzt werden.⁷¹⁹ Insbesondere bei der Umwandlung von Dauergrünland oder Wald in Acker werden größere Mengen organisch gebundenen Kohlenstoffs sowie Stickstoffs mineralisiert und als Kohlendioxid bzw. Lachgas in die Atmosphäre abgegeben.⁷²⁰ Die im Rahmen des Forschungsprojekts CarboEurope untersuchten Treibhausgasemissionen europäischer Landökosysteme zeigen, dass Wälder und Dauergrünland insgesamt THG-Senken sind, während Ackerland und entwässerte Moore THG-Quellen darstellen.⁷²¹ Insofern kann eine Rinderhaltung auf Dauergrünland, die ohne Zufütterung von Kraftfutter erfolgt, trotz der Methanemissionen der Wiederkäuer eine bessere Treibhausgasbilanz haben als die Haltung von Schweinen und Geflügel.⁷²² Im europaweiten Vergleich weisen Norddeutschland, die Niederlande, Belgien und Südengland aufgrund des hohen Anteils intensiv bewirtschafteter Ackerflächen (Lachgasemissionen), hoher Tierbestände (Methanemissionen) und vielen entwässerten Niedermooren (Kohlendioxidemissionen) insgesamt hohe THG-Emissionen auf.⁷²³

Vergleicht man den konventionellen Landbau und den ökologischen Landbau, weist Letzterer aufgrund des Verbots von synthetischen Düngemitteln, der Begrenzung der Tierbestände je Hektar und der höheren Humusgehalte in den Böden geringere THG-Emissionen auf.⁷²⁴ Langzeitfeldstudien zeigen, dass Ackerböden, die nur mit

⁷¹⁵ Osterburg et al. 2009a, S. 24.

⁷¹⁶ Methan 21 Mal mehr und Lachgas 310 Mal mehr (IPCC 2007b, S. 212).

⁷¹⁷ Siehe Übersicht bei Osterburg et al. 2009a, S. 23 und eigene Berechnungen.

⁷¹⁸ SRU 2012, Tz. 399; SRU 2008, Tz. 223; LABO 2010a; Europäische Kommission 2008a, S. 51 ff.

⁷¹⁹ Wegener/Lücke/Heinzemann Agricultural Engineering Research 2006, 103 ff.; SRU 2012, Tz. 400, 409; SRU 2008, Tz. 223, 225 ff.; IPCC 2007a, S. 37 f.

⁷²⁰ Zaehle et al. nature geoscience 2011, 601 ff.

⁷²¹ Schulze et al. nature geoscience 2008, 842 (845 f.).

⁷²² Vgl. Idel 2011.

⁷²³ Schulze et al. nature geoscience 2008, 842 (848, Karten c, e, g, i).

⁷²⁴ Hirschfeld/Weiß/Korbun 2008; Rahmann et al. vTI Agriculture and Forestry Research 2008, 1 ff.; Fließbach et al. AGEE 2007, 273 (279 ff.); Bioland 2010, S. 13 ff.

Mineraldünger gedüngt wurden, sogar weniger organischen Kohlenstoff enthielten als gar nicht gedüngte Böden.⁷²⁵

5.2.5. Sonstige Stoffgruppen

Neben den vier genannten Stoffgruppen emittieren landwirtschaftliche Betriebe auch weitere Stoffgruppen. Hierzu gehören Tierarzneimittel, NMVOC, Feinstäube, Schwermetalle, Keime, Bioaerosole und sogar Uran.

In Deutschland lieferten Pharmakonzerne 2011 über 1.700 t Antibiotika an deutsche Tierärzte, wobei 99 Prozent in der Landwirtschaft eingesetzt werden.⁷²⁶ Der tatsächliche Antibiotikaeinsatz liegt damit deutlich höher wie früher geschätzt und mehr als doppelt so hoch wie in der Humanmedizin in Deutschland.⁷²⁷ Der hohe Einsatz fördert nicht nur Resistenzen, sondern führt auch zu entsprechenden Rückständen in Fleisch und Eier sowie in den tierischen Exkrementen.⁷²⁸ Neuere Untersuchungen zeigen, dass die Belastung europäischer Böden mit Antibiotika, welche in der Tierhaltung eingesetzt werden, mittlerweile eine erhebliche Dimension erlangt hat.⁷²⁹ Da die Stoffe und ihre Abbauprodukte von den Tieren ausgeschieden werden, gelangen sie über den Wirtschaftsdünger auf die landwirtschaftlichen Flächen. Besonders betroffen sind daher in Deutschland die Regionen mit hoher Tierhaltung (Norddeutschland). Bestimmte Antibiotika weisen aber nach Torre et al. ein deutschlandweites Risiko auf. Ebenfalls mit der Tierhaltung verbunden, sind die Keime und Bioaerosole aus Tierhaltungs- und Biogasanlagen, wobei hier die gesundheitlichen und ökologischen Risiken bisher als nicht bedenklich eingestuft werden.⁷³⁰

An den gesamten Feinstaubemissionen hatte die Landwirtschaft nach dem Umweltbundesamt 2008 einen Anteil von rund 10 Prozent bei PM₁₀ (35.000 t) und 5 Prozent bei PM_{2,5} (5.000 t).⁷³¹ Feinstäube entstehen in der Landwirtschaft u.a. durch die Tierhaltung, durch Fahrzeuge und Maschinen, bei der Bodenbearbeitung und beim Ernten sowie durch Winderosion.

Insbesondere mit den ausgebrachten Düngemitteln gelangen auch Schwermetalle in die Umwelt. Besonders hoch sind die Eintragsfrachten bei der Düngung mit Klärschlämmen und Bioabfallkomposten, wobei auch im Wirtschaftsdünger hohe Gehalte bestehen können.⁷³² Im ökologischen Landbau sind die Frachten dementsprechend geringer.⁷³³ Ein Teil der Schwermetalle wird durch die Ernte wieder abgeführt. Der verbleibende Rest akkumuliert sich in den Böden oder wird durch Erosion sowie gelöst in Oberflächen- und Drainageabflüssen in Gewässer ausgetragen. Die Gewässereinträge beruhen aber auch auf den natürlichen Schwermetallgehalten der Böden. Der Anteil der Landwirtschaft an den Gewässereinträgen beträgt laut Umweltbundesamt zwischen 20 bis 40 Prozent, bei Chrom sogar 60 Prozent.⁷³⁴ Chrom ist in hohen Mengen in Komposten und in geringeren

⁷²⁵ Fließbach et al. AGEE 2007, 273 (279 ff.).

⁷²⁶ BVL 2012b, S. 17.

⁷²⁷ Birkel 2013, S. 30.

⁷²⁸ Birkel 2013, S. 30 f.

⁷²⁹ Torre et al. SciTotEnv 2012, 672 ff.

⁷³⁰ Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 42 f, 40 ff.

⁷³¹ UBA 2011a, S. 66.

⁷³² Lazar et al. Bodenschutz 2009, 86 (87 f.).

⁷³³ Lazar et al. Bodenschutz 2009, 86 (87 f.).

⁷³⁴ UBA 2010a, S. 102.

Mengen im Wirtschaftsdünger, in Klärschlämmen und in Mineraldüngern enthalten.⁷³⁵ Zum Teil enthalten die mineralischen Phosphordünger natürliche Anteile an toxischem Uran, die durch Akkumulation auf landwirtschaftlichen Böden langfristig Risiken für Grundwasserkörper begründen können.⁷³⁶ Erste Überschreitungen der Trinkwassergrenzwerte sind schon in einem Grundwasserkörper in Mecklenburg-Vorpommern eingetreten.⁷³⁷

Schließlich hat die Landwirtschaft mit 242.000 t bzw. 19 Prozent der nationalen Gesamtemissionen einen nicht unerheblichen Anteil an den flüchtigen organischen Verbindungen ohne Methan (NMVOC).⁷³⁸ Derartige Verbindungen können z.B. durch Düngemittel entstehen oder in Pflanzenschutzmitteln enthalten sein.

5.3. Gegenwärtige Rechtslage

Die Steuerung der Emissionen und Immissionen, die aufgrund der Landwirtschaft erfolgen, ist in Anbetracht der verschiedenen betroffenen Umweltmedien und Eintragsursachen vielfältig. Neben dem landwirtschaftlichen Fachrecht (Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht) enthält auch das medienbezogene Umweltrecht diverse Anforderungen und Steuerungen zur Reduzierung der Stoffeinträge. Hierzu gehören z.B. die WRRL und das WHG, die NEC-Richtlinie 2001/81 und das nationale Immissionsschutz-, Bodenschutz- und Naturschutzrecht, aber auch Cross Compliance-Anforderungen zum Schutz von Böden und Dauergrünland. Hinsichtlich der Emissionen aufgrund von Erosion oder des Umbruchs von Dauergrünland siehe auch die Abschnitte 3.2. und 3.3.

Eine Einbeziehung der Landwirtschaft in den nationalen Emissionshandel erfolgt trotz ihres Anteils an den Emissionen von 10-14 Prozent bisher nicht.⁷³⁹ Ebenfalls rechtlich unverbindlich ist die Anwendung des auf die UN/ECE-Luftreinhalte-Konvention von 1979 zurückgehenden Konzepts der Critical Loads, mit dem wissenschaftlich Massebilanzgrenzen für bestimmte Stoffe bestimmt werden, bei deren Einhaltung es auch nicht langfristig zu schädigenden Wirkungen auf empfindliche Ökosysteme kommt. Insbesondere die Ammoniak- und Ammonium-Emissionen aus der landwirtschaftlichen Tierhaltung führen zu einer anhaltenden Überschreitung von Critical Loads bei empfindlichen Ökosystemen.⁷⁴⁰

5.3.1. Düngemittelrecht

Das Düngemittelrecht setzt sich zusammen aus dem europäischen Düngemittelzulassungsrecht, den spezifischen europäischen Vorschriften zum Schutz von Gewässern vor Nährstoffen sowie dem ausdifferenzierten nationalen Recht zur Anwendung und zur Ausbringungstechnik von Düngemitteln.⁷⁴¹ Das Düngemittelrecht ist kein reines Agrarumweltrecht, da es nicht nur den Schutz der Umwelt vor Düngemitteln

⁷³⁵ Lazar et al. Bodenschutz 2009, 86 (87).

⁷³⁶ UBA 2012; Knolle 2008, S. 123 ff. m.w.N.

⁷³⁷ dpa Märkische Allgemeine v. 25.6. 2012, .

⁷³⁸ UBA 2011a, S. 66.

⁷³⁹ SRU 2008, Tz. 221 f., 225 ff.

⁷⁴⁰ UBA 2011a, S. 82 ff.

⁷⁴¹ Vgl. die Darstellung von Köpl in: Dombert/Witt 2011, § 19 Rn. 141 ff.

bezweckt, sondern insbesondere das Zulassungsrecht die Qualität von handelbaren Düngemitteln für die Landwirte sichern soll.⁷⁴²

Das Recht unterscheidet zwischen Handelsdünger, Wirtschaftsdünger und Sekundärrohstoffdünger.⁷⁴³ Handelsdünger umfasst neben den mineralischen und synthetischen Düngemitteln auch organische Düngemittel, sofern sie gehandelt werden (z.B. Guano). Wirtschaftsdünger sind alle nährstoffhaltigen tierischen oder pflanzlichen Stoffe, die im landwirtschaftlichen Betrieb selber anfallen (z.B. Gülle, Dung) und als Dünger ausgebracht werden (vgl. § 2 Nr. 2 DüngeG). Der Begriff Sekundärrohstoffdünger wurde im nationalen Abfallrecht verwendet und umfasste u.a. Klärschlämme, Gärreste und andere nichtlandwirtschaftliche Abfallprodukte (§ 8 Abs. 2 KrW/AbfG a.F.). Das neue KrWG benutzt den Begriff nicht mehr. Auch im Düngemittelrecht zählen diese i.d.R. zu den handelbaren Düngemitteln.

5.3.1.1. Europäisches Düngemittelrecht

Mit der Verordnung 2003/2003 über Düngemittel⁷⁴⁴ regelt die Europäische Union das Inverkehrbringen von handelbaren Düngemitteln, die als „EG-Düngemittel“ gekennzeichnet werden dürfen. Mit der Verordnung will die Union die Handelbarkeit im Binnenmarkt verbessern und für die Landwirte bestimmte technische Eigenschaften sicherstellen.⁷⁴⁵ Sie unterteilt gemäß Anhang I verschiedene Düngemitteltypen. Eine umweltbezogene Risikoprüfung der Mittel findet nicht in dem Umfang wie bei Pflanzenschutzmitteln statt. Art. 14 lit. b) Verordnung 2003/2003 verlangt nur, dass der Düngemitteltyp unter normalen Einsatzbedingungen keine schädlichen Wirkungen auf die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen bzw. die Umwelt insgesamt haben darf. Das Recht berücksichtigt damit, dass Düngemittel grundsätzlich nicht an sich, sondern erst ab einer bestimmten Menge umweltgefährdend sind, sofern sie nicht mit giftigen Stoffen (z.B. Schwermetalle) belastet sind. Die Regelungen werden ergänzt durch Hygiene- und Kennzeichnungsvorschriften zu organischen Düngemitteln und Bodenverbesserungsmitteln aus tierischen Nebenprodukten gemäß der Verordnung 1069/2009⁷⁴⁶. Hierzu gehört auch Gülle (Art. 3 Nr. 22 und 20 Verordnung 1069/2009). Soweit es sich um Gülle handelt, bei der die zuständigen Behörden nicht von einer Gefahr der Verbreitung schwerer, übertragbarer Krankheiten ausgehen, kann diese gemäß Art. 13 lit. e) und f) Verordnung 1069/2000 ohne Vorbehandlung auf Flächen ausgebracht, kompostiert oder in Biogas umgewandelt werden. Für Gülle, die innerhalb eines Betriebes verwendet wird, gelten die Vorschriften für das Kennzeichnen, Befördern und Inverkehrbringen nur eingeschränkt (Art. 3 Nr. 14, 21 Abs. 2, 23 Abs. 4, 32 Verordnung 1069/2009).

Neben den herstellungs- und zulassungsbezogenen Rechtssätzen hat das europäische Recht mit der Klärschlamm-Richtlinie 1986/278⁷⁴⁷ und der Nitrat-Richtlinie 91/676 auch Regelungen für die Anwendung von Düngemitteln erlassen. Die Klärschlamm-Richtlinie bezweckt den Schutz der Böden, Pflanzen, Tiere und Menschen vor Schwermetallen, wie

⁷⁴² Grimm 2004 ordnet z.B. das Düngemittelrecht dem Recht der landwirtschaftlichen Produktion zu.

⁷⁴³ Härtel 2002, S. 48; Köpl in: Dombert/Witt 2011, § 19 Rn. 146-156.

⁷⁴⁴ ABl. EG Nr. L 304 vom 21.11.2003, S. 1 ff.

⁷⁴⁵ Ausführlicher Köpl in: Dombert/Witt 2011, § 19 Rn. 157 ff.

⁷⁴⁶ ABl. EG Nr. L 300 vom 14.11.2009, S. 1 ff.

⁷⁴⁷ ABl. L 181 vom 4.7.1987, S. 6 ff.

sie in Klärschlämmen aus Klärwerken vorkommen können. Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten sowohl immissionsbezogene Werte für Schwermetallkonzentrationen in Böden als auch maximale Konzentrationen in Schlämmen vor und verpflichtet sie sicherzustellen, dass die Werte nicht überschritten werden (Art. 4 f. Klärschlamm-Richtlinie). Die Nitrat-Richtlinie nimmt sich der Nitratbelastung von Gewässern an und verpflichtet die Mitgliedstaaten, Regeln zur guten fachlichen Praxis des Düngereinsatzes aufzustellen (Art. 4 Nitrat-Richtlinie).⁷⁴⁸ Die Regeln sollen u.a. Sperrzeiten für die Ausbringung benennen, Letztere für bestimmte Flächen (geneigt, an Gewässern) und Flächenzustände regeln, die notwendigen Lagerkapazitäten für Dung bestimmen und die Ausbringungsverfahren konkretisieren (Anhang II A. Nitrat-Richtlinie). Des Weiteren müssen die Mitgliedstaaten landwirtschaftliche Flächen ausweisen, die in mit Nitrat belastete Gewässer entwässern.⁷⁴⁹ Die Richtlinie nimmt hierbei Bezug auf die immissionsbezogenen Umweltqualitätsnormen der Trinkwasser-Richtlinie 74/440 und der Grundwasser-Richtlinie 2006/118 (beide 50 mg Nitrat/l) (siehe 5.1.1). Für die ausgewiesenen gefährdeten Gebiete müssen die Mitgliedstaaten Aktionsprogramme aufstellen, die neben strengeren Anforderungen an die gute fachliche Praxis, insbesondere auch den Austrag von Dung (tierischer Wirtschaftsdünger) auf 170 kg bzw. 230 kg Stickstoff je Hektar und Jahr beschränken müssen (Art. 5 Abs. 1 und 4, Anhang III Nr. 2 Nitrat-Richtlinie). Eine Begrenzung von Handelsdünger oder Sekundärrohstoffen schreibt die Richtlinie aber nicht vor.

5.3.1.2. Nationales Düngemittelrecht

Das DüngeG ist die Grundnorm des nationalen Düngemittelrechts und regelt sowohl die Zulassung von Düngemitteln als auch ihre Anwendung. Das Gesetz ermächtigt das BMELV die Regelungen durch Verordnungen zu konkretisieren. Zu nennen sind hier die Verordnung über das Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln (DüMV), die Verordnung über Probenahmeverfahren und Analysemethoden für die amtliche Düngemittelüberwachung (DüngMProbV), die Verordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdünger (WDüngeV) sowie die Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV). Daneben gibt es für die beiden Sekundärrohstoffdünger Klärschlamm und Bioabfälle zwei spezielle abfallrechtliche Verordnungen des BMU (Klärschlammverordnung – AbfKlärV und Bioabfallverordnung – BioAbfV⁷⁵⁰), die sich auf § 8 KrW/AbfG a.F. (der neue § 11 KrWG ermächtigt nun die Bundesregierung) stützen (siehe 5.3.2).

Das nationale Düngerecht betont in § 1 Nr. 2 und 3 DüngeG die Bedeutung der Fruchtbarkeit, insbesondere des Humusgehaltes, und die Vorbeugung vor den Gefahren für Mensch und Umwelt durch Düngemittel. Nach § 3 Abs. 1 DüngeG dürfen neben betriebseigenem Wirtschaftsdünger nur Düngemittel verwendet werden, die einem EG-Düngemitteltyp oder den Anforderungen von § 5 DüngeG und der DüMV entsprechen. Die DüMV ist subsidiär zur europäischen Düngemittelverordnung 2003/2003 und regelt

⁷⁴⁸ Ausführlich zur Nitrat-Richtlinie Härtel 2002, S. 63 ff., 70 ff.

⁷⁴⁹ Ausführlich zur Nitrat-Richtlinie Härtel 2002, S. 63 ff.

⁷⁵⁰ Verordnung über die Verwertung von Bioabfällen auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Böden.

nur die Zulassung bzw. das Inverkehrbringen von Nicht-EG-Düngemitteln (§ 2 DüMV). Die Anforderungen an die Umweltprüfung von Nicht-EG-Düngemitteln gleichen dem EU-Recht und verlangen, dass bei sachgerechter Anwendung die Gesundheit von Menschen und Tieren nicht geschädigt und der Naturhaushalt nicht gefährdet werden darf (§ 5 Abs. 1 HS. 3 DüNGeG). Nähere Ausführungen, wann eine solche Gefährdung vorliegt und was eine sachgerechte Anwendung ist, enthält die ergänzende DüMV. Danach dürfen mineralische Düngemittel, aber auch Wirtschaftsdünger bestimmte Mindestgehalte an Nährstoffen nicht unterschreiten (Anlage 1 DüMV). Ab einer bestimmten Anteilsmenge sind die Bestandteile zu kennzeichnen (Anlage 2 DüMV). Dies gilt auch für problematische Nebenbestandteile, wie z.B. Schwermetalle und organische Schadstoffe. Gemäß § 6 Abs. 1 DüMV müssen die Düngemittel mit den in Anlage 2 gelisteten Hinweisen zur sachgerechten Anwendung versehen werden. Bei gesundheitsgefährdenden Düngemitteln kommen zusätzliche Hinweise nach § 5 DüMV hinzu.

Die Anwendung jeglicher Düngemittel, Boden- und Pflanzenhilfsstoffe sowie Kultursubstrate muss gemäß § 3 Abs. 2 DüNGeG der guten fachlichen Praxis entsprechen. Ziel der guten fachlichen Praxis ist die Versorgung der Pflanzen und der Erhalt der Bodenfruchtbarkeit, um insbesondere die Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen, preiswerten Erzeugnissen zu versorgen. Art, Menge und Zeitpunkt sind am Bedarf der Pflanzen und des Bodens auszurichten. Näheres regelt die DüNGeverordnung entsprechend den Vorgaben von § 3 Abs. 3 DüNGeG sowie Art. 4 und Anhang II und III Nitrat-Richtlinie. In § 8 DüV wiederholt die DüNGeverordnung die Anwendungsbeschränkungen und -verbote des DüNGeG und der DüNGMV für bestimmte Düngemittel, wie z.B. solche, die sich keinem EG-Düngemitteltyp zuordnen lassen oder den Anforderungen des DüNGeG und der DüNGMV nicht genügen. Die DüV enthält jedoch auch weitergehende allgemeine und spezifische Anforderungen an die Menge sowie die Art und Weise der ausgebrachten Düngemittel sowie Bilanzierungs- und Aufzeichnungspflichten.⁷⁵¹

Die allgemeine Grundregel der guten fachlichen DüNGepraxis lautet nach § 3 Abs. 4 DüV:

„Aufbringungszeitpunkt und -menge sind bei Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten oder Pflanzenhilfsmitteln so zu wählen, dass verfügbare oder verfügbar werdende Nährstoffe den Pflanzen weitestmöglich zeitgerecht in einer dem Nährstoffbedarf der Pflanzen entsprechenden Menge zur Verfügung stehen.“

Die nach guter fachlicher Praxis sachgerechte DüNGe (DüNGebedarf) leitet sich gemäß § 2 Nr. 8 DüV aus dem Nährstoffbedarf einer Kultur nach Abzug sonstiger verfügbarer Nährstoffmengen und unter Berücksichtigung der Nährstoffversorgung des Bodens ab. Der DüNGebedarf der Kultur ist vor dem Aufbringen für jeden Schlag oder jede Bewirtschaftungseinheit festzustellen, um ein Gleichgewicht zwischen voraussichtlichem Nährstoffbedarf und der Nährstoffversorgung zu gewährleisten (§ 3 Abs. 1 DüV). Nährstoffbedarf ist gemäß § 2 Nr. 7 DüV definiert als die Nährstoffmenge, die zur Erzielung eines bestimmten Ertrages oder einer bestimmten Qualität notwendig ist. Der

⁷⁵¹ Vgl. die erläuternden Darstellungen in Härtel 2002, S. 94 ff.; Köpl in: Dombert/Witt 2011, § 19 Rn. 182 ff.

Begriff ist damit ausschließlich kultur- und ertragsbezogen definiert.⁷⁵² Beim Stickstoffbedarf sind die in Anlage 1 für verschiedene Kulturen angegebenen pauschalisierten Werte heranzuziehen. Umweltaspekte, wie z.B. die Nähe zu Gewässern oder nährstoffsensiblen Biotopen bzw. die generelle Belastbarkeit der Ökosysteme, spielen beim Nährstoffbedarf keine Rolle. Zwar müssen die Betriebe gemäß § 3 Abs. 1 DüV bei der Bestimmung des Düngedarfs die Erfordernisse der standortbezogenen Bodenfruchtbarkeit, die im Boden vorhandenen und voraussichtlich verfügbaren Nährstoffmengen, den pH-Wert und den Humusgehalt sowie die sonstigen nicht durch Düngung zugeführten Nährstoffmengen berücksichtigen (§ 3 Abs. 2 DüV).⁷⁵³ Die Entscheidung, ob sie eher nährstoffintensive Kulturen (z.B. Mais) anbauen bzw. welchen Hektarertrag sie durch Düngung erzielen wollen, können die Betriebe aber weiterhin unabhängig von Umweltbelangen treffen. Auch die Stickstoffbedarfe in Anlage 1 stellen keine Einschränkung dar, da diese nur Angaben zum Stickstoffgehalt in den Kulturpflanzen (prozentual bzw. bezogen auf eine Dezentonne Frischmasse), aber keine flächenbezogenen Angaben je Kultur enthalten.

Neben diesen allgemeinen Düngevorgaben normieren § 3 Abs. 5 bis 9 DüV spezifische Vorgaben bezüglich bestimmter Flächen. So dürfen überschwemmte, wassergesättigte, gefrorene oder zugeschnittene Flächen nicht gedüngt werden (Absatz 5). Zum Schutz der Gewässer muss nach Absatz 6 ein Düngungsabstand von 3 m zur Böschungsoberkante bzw. bei zielgenaueren Düngergeräten ein Abstand von 1 m eingehalten werden (Gewässerrandstreifen). Bei Ackerflächen mit mehr als 10° Hangneigung bestehen innerhalb eines Gewässerrandstreifens von 20 m besondere Anforderungen an die Einarbeitung der Düngemittel. Allerdings gelten die Abstandsregelungen nicht für Gewässer, welche die Länder gemäß § 1 Abs. 2 WHG vom Anwendungsbereich des WHG ausgenommen haben. Wie in 4.3.1.2 ausgeführt, haben bis auf Rheinland-Pfalz alle Bundesländer landwirtschaftliche Be- und Entwässerungsgräben ausgenommen. Die eingeschränkte Geltung schwächt den Gewässerschutz nicht unerheblich, da die Entwässerungsgräben in das restliche Gewässernetz entwässern und Nährstoffeinträge weiterleiten. Da das Wasserrecht in § 38 Abs. 4 Nr. 3 WHG die Anwendung von Dünger- und Pflanzenschutzmitteln ausnimmt, bleibt es trotz § 3 Abs. 9 DüV bei den agrarrechtlichen Vorgaben der DüV, sofern die Länder gemäß § 38 Abs. 4 Nr. 3 Halbsatz WHG nichts anderes regeln (siehe 5.3.5).

§ 3 Abs. 10 DüV enthält eine technikbezogene Vorschrift und sieht vor, dass Geräte zum Ausbringen den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen müssen. In Anlage 4 nennt die DüV hierbei Gerätetypen, die ab 2010 grundsätzlich verboten sind.

Mit § 4 DüV enthält die DüV eine besondere Regelung für organische Düngemittel und Wirtschaftsdünger, wie Gülle und Jauche. Diese Stoffe dürfen nur ausgebracht werden,

⁷⁵² Die Leitlinien der Landwirtschaftskammer Niedersachsen stellen hierbei sogar auf die maximale aufnehmbare Nährstoffmenge ab, die über dem tatsächlichen Nährstoffentzug durch die angebauten Pflanzen liegt (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2009, S. 30).

⁷⁵³ Die im Boden verfügbaren Nährstoffmengen müssen die Landwirte bei Phosphor mindestens alle sechs Jahre mittels repräsentativer Bodenproben für jeden Schlag ermitteln (§ 3 Abs. 3 DüV). Bei Stickstoff sind sogar jährliche Ermittlungen vorgeschrieben, wobei die Landwirte wählen können, ob sie repräsentative Proben untersuchen oder die Untersuchungsergebnisse vergleichbarer Standorte übernehmen oder den Gehalt anhand von Berechnungen abschätzen. Für die während der Wachstumsperiode verfügbar werdenden Nährstoffe aus Pflanzenresten (v.a. Vorkultur) und organischen Düngemittel liefert die DüV mit den Anlagen 2 und 3 pauschalierte Werte.

wenn die Stickstoff- und Phosphorgehalte bekannt oder ermittelt sind (Absatz 1). Sie sind unverzüglich in den Boden einzuarbeiten (Absatz 2) und dürfen zwischen November und Januar gar nicht bzw. nach der Ernte nur eingeschränkt ausgebracht werden (Absätze 5 und 6). Die Hauptanforderungen an die Benutzung von Wirtschaftsdünger normieren aber die Absätze 3 und 4, wonach in Umsetzung der Nitrat-Richtlinie innerhalb eines Betriebes im Durchschnitt nicht mehr als 170 kg Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr ausgebracht werden dürfen. Bei Grünland und Feldgras können unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 230 kg N ha/a genehmigt werden. Anders als die allgemeine Begrenzung nach dem Nährstoffbedarf, der wiederum von der Kultur und dem angestrebten Ertrag abhängt, ist die Begrenzung in § 4 Abs. 3 und 4 DüV mengenmäßig konkretisiert. Die nationale Begrenzung erstreckt sich aber entsprechend der Nitrat-Richtlinie nur auf tierischen Wirtschaftsdünger und nicht auf reinen pflanzlichen Wirtschaftsdünger i.S.v. § 2 Nr. 2 b) DüngG. § 4 Abs. 6 DüV normiert eine hektarbezogene Begrenzung der Stickstoffmengen für die Düngung nach der Ernte der letzten Hauptfrucht vor dem Winter. Die Grenze ist deutlich niedriger als die jährliche Gesamtmenge und soll verhindern, dass vor der vegetationsarmen Winterzeit zu viel verfügbarer Stickstoff ausgebracht wird.

Ob die Höchstmengen ausreichen, die Stickstoffüberschüsse auf mindestens 80 kg N ha/a zu reduzieren und die Umweltqualitätsnormen für Gewässer zu erreichen, erscheint aus mehreren Gründen fraglich. Erstens sind die Stickstoffmengen für Wirtschaftsdünger immer noch hoch, insbesondere, wenn man die atmosphärische Deposition von durchschnittlich 24 kg N ha/a⁷⁵⁴ bedenkt.⁷⁵⁵ Zweitens werden mit der Beschränkung auf Stickstoff im Wirtschaftsdünger sowohl die Phosphorgehalte als auch die Düngung mittels Handelsdüngern, pflanzlichen Wirtschaftsdüngern und Klärschlämmen nicht miteinbezogen. Einer Einbeziehung stünde die Nitrat-Richtlinie nicht entgegen, da die Mitgliedstaaten nach Art. 193 AEUV strengere oder weitergehende Umweltschutzmaßnahmen treffen dürfen. Drittens ist auch problematisch, dass sich die Mengenbegrenzung nur auf den Betriebsdurchschnitt bezieht, da dadurch keine gleichmäßige Mengenverteilung innerhalb des Betriebs gewährleistet ist, sondern betriebliche Hotspots entstehen können. Ob dies mit Anhang III Nr. 2 Nitrat-Richtlinie zu vereinbaren ist, erscheint fraglich, da die europäische Vorschrift nicht von durchschnittlichen Höchstmengen spricht, sondern die Begrenzung auf den Hektar bezieht.⁷⁵⁶ Im Hinblick auf den Schutz der Umwelt und insbesondere der Gewässer vor Überdüngung ist die Mengenbegrenzung bei Wirtschaftsdünger daher zwar ein erster wichtiger Schritt, aber nicht ausreichend, um einen effektiven Schutz zu gewährleisten.

Die pauschale Begrenzung der Ausbringungsmengen ist eine äußere Leitplanke bei der Bewirtschaftung, die v.a. sehr intensiv wirtschaftende Betriebe treffen würde.⁷⁵⁷

Differenzierter ist eine Steuerung möglich, wenn die betrieblichen oder schlagbezogenen Nährstoffüberschüsse begrenzt werden. Die DüV geht diesen Weg schon in Ansätzen. Sie verlangt von den Landwirten, dass diese eine jährliche Bilanzierung für Stickstoff und Phosphor sowie einen darauf aufbauenden mehrjährigen Nährstoffvergleich vornehmen (§ 5 DüV). Bestimmte Flächen oder Kleinbetriebe sind hiervon nach § 5 Abs. 4 DüV

⁷⁵⁴ BMELV 2011b, S. 340.

⁷⁵⁵ Ebenfalls kritisch SRU, Sondergutachten 1996, Tz. 195.

⁷⁵⁶ Leider nicht problematisiert von Härtel 2002, S. 99.

⁷⁵⁷ Vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 14.

ausgenommen. An die Nährstoffbilanzierung knüpft § 6 Abs. 2 DüV die rechtliche Vermutung, dass bei Stickstoffüberschüssen von weniger als 60 kg ha/a (ab 2009) die allgemeine Anforderung an die sachgerechte Düngung gemäß § 3 Abs. 4 DüV eingehalten wird.

Wird Wirtschaftsdünger an andere Betriebe abgegeben, um die eigene Nährstoffbilanz und die Obergrenzen für tierischen Wirtschaftsdünger einzuhalten, sind die Vorgaben der WDüngeV zu beachten. Danach bestehen insbesondere Aufzeichnungspflichten hinsichtlich Art und Umfang des Abgabegeschäfts (§ 3 WDüngeV). In Niedersachsen sind seit 2012 diese Aufzeichnungen den zuständigen Behörden zu melden und diese Angaben werden in einer Datenbank erfasst,⁷⁵⁸ so dass die staatlichen Stellen in Niedersachsen ein genaues Bild der Wirtschaftsdüngerströme im Land haben.

Insgesamt wurden das Düngerecht und insbesondere die Düngeverordnung in den letzten Jahrzehnten stetig verschärft und ausdifferenziert, um v.a. das Problem der Überdüngung zu verringern. Trotz der im Detail komplexen Vorgaben an die Art, Weise und teilweise das Maß der Düngung, an die Bilanzierung der Nährstoffvergleiche und die Aufzeichnungspflichten, hat das Düngerecht nur in Ansätzen die Mengenproblematik zufriedenstellend einer Regelung zugeführt. Zwar verlangt die DüV die Ermittlung des Düngebedarfs anhand des kultur- und schlagbezogenen Nährstoffbedarfs. Der Nährstoffbedarf bestimmt sich allerdings gemäß der gesetzlichen Definition in § 2 Nr. 7 DüV allein nach der Erzielung eines bestimmten Ertrages oder einer Qualität und klammert damit Umweltaspekte (z.B. Nährstoffsensibilität der angrenzenden Ökosysteme) aus. Des Weiteren bestehen keine Obergrenzen für den gesamten Austrag von Düngemitteln. Die DüV beschränkt sich vielmehr auf die Umsetzung der Nitrat-Richtlinie und setzt nur eine Höchstmenge für Stickstoff aus Wirtschaftsdünger fest.

5.3.2. Abfallrecht

Abfälle im Sinne des deutschen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sind alle beweglichen Produktions- oder Verbrauchsrückstände, deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss (§ 3 Abs. 1 KrWG). Die sekundäre stoffliche oder energetische Verwertung von Abfällen hebt die Abfalleigenschaft nicht auf. Die Grenzen zwischen weiterführender Verwendung und entledigender Verwertung sind allerdings fließend und hängen gemäß § 3 Abs. 3 KrWG vom Willen und der Zweckbestimmung des Besitzers ab. Insbesondere für die in der Landwirtschaft anfallenden Reststoffe (tierische Exkrememente, pflanzliche Reste) ist die Abgrenzung zwischen Abfall oder Produkt schwierig und in der Literatur umstritten.⁷⁵⁹ Auch die Neuregelung des KrWG hat hier nur teilweise eine klarere Rechtslage geschaffen.

Nach § 3 Abs. 1 und 2 i.V.m. Anlage 2 R 10 KrWG sind landwirtschaftliche Stoffe auch Abfälle, wenn sie von Landwirten als Dünger oder Bodenhilfsstoffe verwertet werden. Dies entspricht der alten Regelung im KrW/AbfG. Da das Düngemittelrecht tierische und pflanzliche Reststoffe als Wirtschaftsdünger ansieht (§ 2 Nr. 2 DüngeG), verneinte ein Teil der Literatur eine Abfalleigenschaft, wenn die Verwendung im Rahmen des

⁷⁵⁸ Niedersächsische Verordnung über Meldepflichten in Bezug auf Wirtschaftsdünger vom 1.6.2012, Nds. GVBl. 2012, S. 166.

⁷⁵⁹ Vgl. zum Meinungsstand Härtel 2002, S. 113 ff.; Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 66.

Düngemittelrechts zulässig ist.⁷⁶⁰ Sind Böden überdüngt, liegt danach keine pflanzenbaulich sachgerechte Düngung i.S.v. § 3 Abs. 4 DüV vor und wären die Stoffe demnach Abfälle. Die gesetzliche Grenze in § 3 Abs. 4 DüV war und ist allerdings aufgrund der Bezugnahme auf den pflanzlichen Nährstoffbedarf unbestimmt. Nur bei tierischen Wirtschaftsdünger gab und gibt es gemäß § 4 Abs. 3 und 4 DüV eine konkretisierte Obergrenze von 170 kg N ha/a. Ebenfalls unbestimmt war die von Härtel vorgeschlagene Grenze des ausgewogenen Verhältnisses zwischen Tierbestand und landwirtschaftlicher Fläche.⁷⁶¹ Konkreter ist die düngerechtliche Grenze in Hinblick auf die Gesamtmenge an Stickstoff aus.

Mit den Urteilen des EuGH zur früheren Abfallrahmenrichtlinie 75/442⁷⁶² und der Klarstellung in der neuen Abfallrichtlinie 2008/98 dürfte der Streit über die Einstufung von Wirtschaftsdünger weitgehend beigelegt worden sein, denn die europäische Abfallrichtlinie 2008/98 nimmt Stroh und andere nicht gefährliche land- und forstwirtschaftliche Reststoffe sowie tierische Reststoffe i.S.d. Hygieneverordnung 1774/2002 (ab 4.3.2011 ersetzt durch Verordnung 1069/2009), die nicht in Anlagen deponiert, verbrannt oder vergoren werden, von ihrem Anwendungsbereich aus (Art. 2 Abs. 1 lit. f), Abs. 2 lit. b Abfallrichtlinie). Dem folgend nimmt auch § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 4 KrWG sowohl verwertbaren pflanzlichen Wirtschaftsdünger als auch nichtverzehrbare, tierische Nebenprodukte i.S.d. europäischen Hygieneverordnung 1069/2009 von seinem Anwendungsbereich aus.⁷⁶³ Zu diesen Nebenprodukten gehören gemäß Art. 2 Abs. 2 lit. k), Art. 3 Nr. 20 und Nr. 22 Verordnung 1069/2009 alle Exkremente und/oder Urin von Nutztieren mit oder ohne Einstreu sowie auch organische Dünge- und Bodenverbesserungsmittel, die aus tierischen Materialien hergestellt wurden. Der Begriff „Gülle“ wird hierbei anders als in der Praxis und in § 2 Nr. 4 DüngG verwendet, da er auch festen Dung und Mist mit umfasst. Insgesamt ist Gülle mit tierischem Wirtschaftsdünger i.S.v. § 2 Nr. 2 a) DüngG gleichzusetzen.⁷⁶⁴ Daraus folgt, dass für tierischen und pflanzlichen Wirtschaftsdünger i.S.d. § 2 Nr. 2 DüngG, der in der Landwirtschaft anfällt, das Abfallrecht gemäß § 3 Nr. 2 und Nr. 4 KrWG grundsätzlich nicht anwendbar ist.⁷⁶⁵ Dies gilt gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 KrWG jedoch nur soweit, wie eine Verwertung, Beseitigung, Lagerung oder ein Inverkehrbringen nach dem Tierische-Nebenproduktegesetz und dem Düngerecht gestattet und geregelt ist. Damit kommt es auch nach dem neuen Abfallrecht weiter auf die düngerechtlichen Grenzen für eine ordnungsgemäße Verwertung an. Sind diese verletzt und kann – was aufgrund des Schutzzwecks des Düngerechts anzunehmen ist – hierdurch i.S.v. § 2 Abs. 2 Nr. 4 KrWG und Art. 2 Abs. 1 lit. f) Abfallrichtlinie 2008/98 die Umwelt geschädigt oder die menschliche Gesundheit gefährdet werden, lebt die Anwendbarkeit des Kreislaufwirtschaftsgesetzes wieder auf. Des Weiteren bleibt das Abfallrecht anwendbar, wenn tierischer Wirtschaftsdünger deponiert, verbrannt, kompostiert oder insbesondere in Biogasanlagen vergoren wird (§ 3 Nr. 2 letzter HS. KrWG). Auch diese Rückausnahme

⁷⁶⁰ Beckmann/Kersting in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 8 KrW/AbfG Rn. 18; Fluck, Abfall- und Bodenrecht, 2009, § 8 KrW/AbfG Rn. 50 ff.

⁷⁶¹ Härtel 2002, S. 116 ff.

⁷⁶² EuGH Urt. v. 8.9.2005 – C 416/02, Slg. 2005, I-7487 ff., EuGH Urt. v. 8.9.2005 – C-121/03, Slg. 2005, I-7569 ff.; Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 67.

⁷⁶³ Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 61.

⁷⁶⁴ Köpl in: Dombert/Witt 2011, § 19 Rn. 155.

⁷⁶⁵ Vgl. VGH BadWttbg Beschl. v. 12.04.2010 – 3 S 2786/09, ZNER 2010, 503 ff.

beruht auf europäischen Vorgaben und zwar in Art. 2 Abs. 2 lit. b) Abfallrichtlinie 2008/98.⁷⁶⁶

Für sonstige in der Landwirtschaft anfallende Reststoffe (z.B. Maschinenöle, Reinigungsmittel) gilt das KrWG. Sie sind gemäß §§ 6 Abs. 1, 7 Abs. 2 KrWG vom Erzeuger/Besitzer vorrangig zu vermeiden und zweitrangig stofflich oder energetisch zu verwerten. Da die Vermeidungspflicht nicht näher konkretisiert ist und z.B. keine prozentualen oder zeitlichen Reduzierungsziele setzt, liegt der Schwerpunkt in der Praxis auf der Verwertung. Zur stofflichen Verwertung gehört gemäß Anlage II R10 KrWG die Aufbringung auf Böden zum Nutzen der Landwirtschaft oder Ökologie (d.h. Verwendung als Wirtschaftsdünger), wenn dabei nicht die menschliche Gesundheit gefährdet oder die Umwelt geschädigt werden kann (vgl. § 7 Abs. 3 KrWG). Ist Letzteres zu befürchten, haben andere Verwertungsverfahren oder die Beseitigung gemäß §§ 7 Abs. 2, 8 Abs. 1 KrWG Vorrang. Eine Verwertung ist z.B. durch energetische Nutzung der Reststoffe (z.B. Biogasanlagen) möglich (Anlage II R1 KrWG).

Neben den Wirtschaftsdüngern, die in der landwirtschaftlichen Produktion unmittelbar anfallen, gibt es Abfälle aus nichtlandwirtschaftlichen Produktionsprozessen, die als Sekundärrohstoffdünger auf landwirtschaftlichen Böden ausgebracht werden. Hierzu gehören v.a. Klärschlämme⁷⁶⁷ aus der Abwasserreinigung von Siedlungen (Art. 2 Klärschlamm-Richtlinie 1986/278) sowie Bioabfälle aus Siedlungen und aus der Nahrungs- und Futtermittelindustrie (§ 3 Abs. 7 KrWG). Für diese Stoffe ist vorrangig nicht das Düngemittelrecht, sondern das Abfallrecht einschlägig (§§ 2, 11 KrWG). Sie sind zu vermeiden oder subsidiär stofflich oder energetisch zu verwerten oder zu beseitigen. Zur Sicherstellung einer gefahrlosen Verwertung i.S.v. Anlage II R10 KrWG kann die Bundesregierung nach § 11 Abs. 2 KrWG ausführende Rechtsverordnungen erlassen. Aktuell gelten aber noch die Klärschlammverordnung (AbfKlärV) und die Bioabfallverordnung (BioAbfV⁷⁶⁸) des BMU weiter, welche auf der Grundlage des alten § 8 KrWG/AbfG im Einvernehmen mit dem BMELV erlassen wurden. Beide Verordnungen gehen der DüV als Spezialregelungen grundsätzlich vor. Sie bezwecken den Schutz der Umwelt (v.a. der Böden) vor Schwermetalleinträgen (§ 3 f. AbfKlärV, §§ 4, 6 BioAbfV) sowie den Schutz vor seuchen- und phytohygienischen Gefahren (§ 3 BioAbfV) und vor der Anreicherung von organischen Schadstoffverbindungen (§§ 3 Abs. 5, 4 Abs. 10 AbfKlärV). Beide Verordnungen enthalten detaillierte Untersuchungspflichten und stoff- bzw. flächenbezogene Ausbringungsbeschränkungen.

Nach der AbfKlärV sind beim Ausbringen von Klärschlamm Art, Menge und Zeit auf den Nährstoffbedarf der Pflanzen, unter Berücksichtigung der im Boden verfügbaren Nährstoffe und organischen Substanz sowie der Standort- und Anbaubedingungen, auszurichten und die Vorschriften des Düngerechts einzuhalten. Darüber hinaus sind die Betreiber der Kläranlagen verpflichtet, vor dem erstmaligen Ausbringen auf landwirtschaftlichen Flächen eine Bodenuntersuchung hinsichtlich des Schwermetallgehaltes, des pH-Werts und des Gehalts an pflanzenverfügbarem Phosphat,

⁷⁶⁶ Schomerus in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 2 Rn. 19.

⁷⁶⁷ In den 90er Jahren fielen in Deutschland jährlich rund 2,73 Mio. t Klärschlamm (Trockenmasse) an, von denen ca. 930.000 t in der Landwirtschaft als Dünger verwendet wurden (Grimm 2004, S. 207).

⁷⁶⁸ Verordnung über die Verwertung von Bioabfällen auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Böden (Bioabfallverordnung – BioAbfV).

Kalium und Magnesium durchzuführen und den Klärschlamm auf Nähr- und Schadstoffgehalt zu untersuchen (§ 3 Abs. 2-6 AbfKlärV). Überschreiten die Schwermetallkonzentrationen im Boden die in § 4 Abs. 8 AbfKlärV normierten Werte, ist der Austrag verboten. Ebenfalls untersagt ist die Klärschlammausbringung nach § 4 Abs. 2, 4-7 AbfKlärV auf Gemüse- und Obstanbauflächen, auf Dauergrünland, auf forstlichen Flächen, in bestimmten naturschutzrechtlichen Schutzgebieten und bei gesetzlich geschützten Biotopen sowie in Zonen I und II von Wasserschutzgebieten. Übersteigt der Gehalt an organisch-persistenten Schadstoffen, organischen Halogenverbindungen oder Schwermetallen im Klärschlamm die in § 4 Abs. 10-12 AbfKlärV genannten Grenzwerte, ist keine landwirtschaftliche Nutzung zulässig. Zusätzlich normiert § 6 AbfKlärV eine mengenmäßige Begrenzung. Auf landwirtschaftlichen Flächen dürfen innerhalb von drei Jahren nicht mehr als 5 t Trockenmasse an Klärschlamm je Hektar bzw. 10 t Trockenmasse bei Klärschlammkomposten aufgebracht werden. Vor Abgabe der Klärschlämme muss der Anlagenbetreiber dies bei den zuständigen Behörden anzeigen (§ 7 AbfKlärV).

Die BioAbfV ist ähnlich aufgebaut, enthält aber im Detail andere Vorgaben. So sind die Grenzwerte für die Schwermetallgehalte in Bioabfällen gemäß § 4 Abs. 3 BioAbfV strenger als bei Klärschlämmen. Umgekehrt dürfen dafür aber nach § 6 Abs. 1 BioAbfV unbeschadet düngerechtlicher Vorschriften 20 t Trockenmasse auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden, sofern keine Klärschlämme ausgebracht wurden (§ 8 BioAbfV).⁷⁶⁹ Der Landwirt⁷⁷⁰ hat nach § 9 Abs. 1 BioAbfV innerhalb von zwei Wochen nach Ausbringung diese den Behörden anzuzeigen. Anders als bei Klärschlämmen sind Bodenuntersuchungen erst bei der Ausbringung vorzunehmen (§ 9 Abs. 2 BioAbfV).⁷⁷¹ Die Ergebnisse müssen sogar erst drei Monate nach dem Ausbringen den zuständigen Behörden mitgeteilt werden. Stellen sich bei der Bodenuntersuchung Schwermetallgehalte heraus, welche die Grenzwerte in § 9 Abs. 2 BioAbfV übersteigen, können die Behörden nur das weitere Ausbringen von Bioabfällen untersagen. Anders als § 4 Abs. 8 AbfKlärV differenziert die BioAbfV zwischen verschiedenen Bodenarten.⁷⁷² Weniger streng als bei der AbfKlärV fallen die Vorschriften zum Schutz von forstwirtschaftlichen Böden und Dauergrünland, Feldfutter- und Feldgemüseflächen aus (§§ 6 Abs. 3, 7 BioAbfV).

Verworren ist die Rechtslage bei Gärresten aus Biogasanlagen, da je nach verwendetem Ausgangssubstrat die BioAbfV anwendbar ist oder nicht.⁷⁷³ Werden nur pflanzliche Agrarprodukte wie z.B. Mais oder Grünschnitt eingesetzt, sind weder das Ausgangssubstrat noch die anfallenden Gärreste Bioabfälle i.S.d. BioAbfV. Vielmehr sind die Gärreste Wirtschaftsdünger i.S.v. § 2 Nr. 2 DüngG. Wird zusätzlich auch Gülle mit vergoren, ändert dies gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 3a BioAbfV an der Einstufung nichts. Erst wenn als Ausgangssubstrat schon Bioabfälle i.S.d. Anhangs 1 der BioAbfV eingesetzt werden, ist die BioAbfV anwendbar und dann gemäß § 2 Nr. 4 i.V.m. Anhang 1 Nr. 2 BioAbfV der gesamte Gärrest als Bioabfall einzustufen. Werden Bioabfälle eingesetzt, die nur auf eigenen landwirtschaftlichen Flächen angefallen sind (Eigenverwertung), gilt

⁷⁶⁹ Kritisch Lazar et al. Bodenschutz 2009, 86 (89 f.).

⁷⁷⁰ Bewirtschafter i.S.v. § 1 Abs. 2 Nr. 5 BioAbfV.

⁷⁷¹ Köpl in: Dombert/Witt 2011, § 19 Rn. 223.

⁷⁷² Die Werte für Tonböden entsprechen den Werten in § 4 Abs. 8 AbfKlärV.

⁷⁷³ Ausführlich Peine/Knopp/Radcke 2009, S. 46 ff., 79 ff., 92 ff.

allerdings die BioAbfV gemäß §§ 1 Abs. 3 Nr. 2, 2 Nr. 6 BioAbfV nicht. Eine derart wechselnde rechtliche Einstufung von Gärresten ist rechtspolitisch unbefriedigend und nicht anwendungsfreundlich.

Zusammenfassend enthält das Abfallrecht keine Anforderungen an die tierischen oder pflanzlichen Reststoffe der landwirtschaftlichen Produktion, da diese, dem Düngerecht entsprechend, keine Abfälle sind. Für die Sekundärrohstoffe Klärschlamm und Bioabfälle hat das BMU im Einvernehmen mit dem BMELV gemäß § 11 KrWG zwei Verordnungen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit erlassen, die deutlich strengere Vorgaben als das landwirtschaftliche Düngerecht enthalten.

5.3.3. Pflanzenschutzmittelrecht

Ähnlich wie im Düngemittelrecht bestehen im Pflanzenschutzmittelrecht sowohl europäische als auch nationale Vorschriften zur Zulassung von Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln sowie zur Anwendung dieser Mittel.

5.3.3.1. Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

Das europäische Zulassungsrecht wurde 2009 reformiert. Die neue Verordnung 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln⁷⁷⁴ ersetzt seit dem 14. Juni 2011 die bisherige Richtlinie 91/414⁷⁷⁵. Damit gilt nunmehr das europäische Zulassungsrecht unmittelbar. Nationale Bestimmungen im PflSchG oder in der PflSchMV gelten nur, sofern das Europarecht keine Regelungen getroffen hat oder abweichende Regelungen gestattet.

Die umfangreichen Anhänge der Richtlinie 91/414 zu den vorzulegenden Unterlagen, durchzuführenden Untersuchungen und einheitlichen Grundsätzen der Zulassung sowie zur Kennzeichnung der Mittel wurden gemäß Art. 8 Abs. 4, 29 Abs. 6 VO 1107/2009 im Jahr 2011 ohne wesentliche Änderungen in vier Durchführungsverordnungen übernommen.⁷⁷⁶ Anders als noch die Richtlinie 91/414 beruht die Verordnung 1107/2009 ausdrücklich auf dem Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 4).⁷⁷⁷ Bei der Zulassung unterscheidet die Verordnung wie bisher zwischen Wirkstoffen (Art. 4-27) und Pflanzenschutzmitteln (Art. 28-57). Während die Wirkstoffe europaweit verbindlich durch die Europäische Kommission in Form einer Verordnung genehmigt werden (Erwägungsgrund 12, Art. 13), bedürfen Pflanzenschutzmittel eines Antrags in jedem Mitgliedstaat, in dem das Mittel verkehrsfähig sein soll (Art. 33 Abs. 1). Innerhalb einer Zone i.S.d. Anhangs I Verordnung 1107/2009 übernimmt ein Mitgliedstaat die Bewertung (Art. 35).⁷⁷⁸ Das Mittel kann aber auch im Verfahren der gegenseitigen Anerkennung in weiteren Mitgliedstaaten zugelassen werden (Art. 40).⁷⁷⁹

⁷⁷⁴ ABl. EG Nr. L 309 v. 24.11.2009, S. 1 ff.

⁷⁷⁵ ABl. EG Nr. L 230 v. 19.8.1991, S. 1 ff.

⁷⁷⁶ Verordnung 544/2011 über Datenanforderungen für Wirkstoffe (ehemals Anhang II RL 91/414), Verordnung 545/2011 über Datenanforderungen für Pflanzenschutzmittel (ehemals Anhang III RL 91/414), Verordnung 546/2011 hinsichtlich einheitlicher Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (ehemals Anhang VI RL 91/414) und Verordnung 547/2011 hinsichtlich der Kennzeichnungsanforderungen für Pflanzenschutzmittel (ehemals Anhänge IV und V RL 91/414).

⁷⁷⁷ Zum Vorsorgeprinzip im Stoffrecht Köck/Kern 2012, S. 21 (48 ff.).

⁷⁷⁸ Köck/Kern 2012, S. 21 (34 f.).

⁷⁷⁹ Ausführlich zu den Zulassungsverfahren Köck/Kern 2012, S. 21 (33 ff.).

Wirkstoffe müssen für ihre Zulassung die in Art. 4 Abs. 2 und 3 Verordnung 1107/2009 genannten Anforderungen erfüllen. Anhang II Verordnung 1107/2009 konkretisiert die Anforderungen von Artikel 4. Die aus diesem Wirkstoff hergestellten Pflanzenschutzmittel und ihre Rückstände dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen und Tieren haben. Dies gilt sowohl für direkte als auch für mittelbare einschließlich kumulative und synergetische Effekte. Auch unannehbare Auswirkungen auf Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und auf die Umwelt (Verbleib und Verteilung, Nichtzielarten, biologische Vielfalt und Ökosysteme) schließen eine Zulassung aus. Die Anforderungen sind durch die Hersteller nach den einheitlichen Grundsätzen der Durchführungsverordnung 546/2011 zu bewerten. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) überprüft diese Risikobewertung fachlich (Erwägungsgrund 12).⁷⁸⁰ Anders als noch die Richtlinie 91/414 normiert Anhang II der Verordnung im Sinne des Vorsorgeprinzips und entsprechend den mittlerweile wissenschaftlich besser untersuchten Langzeitwirkungen von Pestiziden⁷⁸¹ nunmehr auch Ausschlusskriterien (cut-off criteria), bei deren Vorliegen, eine Zulassung nicht möglich ist.⁷⁸² Zum Schutz der menschlichen Gesundheit sind alle Wirkstoffe unzulässig die gemäß der Verordnung 1272/2008 entweder als mutagen, karzinogen oder reproduktionstoxisch eingestuft werden bzw. endokrinschädliche Eigenschaften besitzen (Anhang II Nr. 3.6.2-3.6.5). Zum Schutz der Umweltmedien sind alle Stoffe ausgeschlossen, die persistent und bioakkumulierbar sind und das Potential zum Ferntransport haben (POP-Stoffe); persistent, bioakkumulierbar und toxisch sind (PBT-Stoffe) oder sehr persistent und sehr bioakkumulierbar sind (vPvB-Stoffe) (Anhang II Nr. 3.7). Stoffe, die zwei der PBT-Kriterien erfüllen, sind nach Anhang II Nr. 4 Substitutionskandidaten, mit einem nach Art. 24 Abs. 1 der Verordnung verkürzten Genehmigungszeitraum.⁷⁸³ Zum Schutz von anderen Organismen als den zur Zielgruppe gehörenden Arten sind Stoffe ausgeschlossen, die negative endokrine Eigenschaften besitzen oder unannehbare Auswirkungen auf Honigbienenenvölker haben (Anhang II Nr. 3.8.2-3). Bei der Genehmigung muss im Hinblick auf die Ökotoxikologie geprüft werden, ob unter realistischen Verwendungsbedingungen keine unannehbaren Risiken bestehen. Zu den gemäß Nr. 2.5.2 des Anhangs der Verordnung 546/2011 zu betrachtenden Artengruppen gehören Vögel, terrestrische Wirbeltiere, Fische, Daphnia (Krebse), Algen, Honigbienen, Nutzarthropoden (Gliederfüßer), Regenwürmer und Bodenmakro- und -mikroorganismen. Terrestrische Pflanzen gehören nicht zur Untersuchungsgruppe, da sie regelmäßig zur Zielgruppe von Pflanzenschutzmitteln gehören.

Bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln müssen die in Art. 29 Verordnung 1107/2009 normierten Anforderungen erfüllt sein. Insbesondere müssen die Wirkstoffe genehmigt und feststellbar sein sowie die entstehenden relevanten Rückstände nach allgemein gebräuchlichen Methoden bestimmt werden können (Absatz 1 lit. a), f) und g)). Die Mittel müssen die oben genannten Anforderungen von Art. 4 Abs. 3 der Verordnung einhalten. Des Weiteren gelten die einheitlichen Grundsätze der Verordnung 546/2011, die ähnlich Anhang II der Verordnung 1107/2009 Anforderungen an die Bewertung der Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier, den Verbleib und die Verteilung

⁷⁸⁰ Köck/Kern 2012, S. 21 (45).

⁷⁸¹ Vgl. Blainey et al. 2008.

⁷⁸² Garçon 2012, 1001 Rn. 34 ff.; Köck/Kern 2012, S. 21 (49 f., 52 f.).

⁷⁸³ Siehe auch Garçon 2012, 1001 Rn. 42 ff.

in der Umwelt und die Auswirkungen für Nicht-Zielarten stellen (Anhang Teil I B. Nr. 2.4, 2.5). Die Grundsätze enthalten ebenfalls Ausschlusskriterien, bei denen die Mitgliedstaaten keine Zulassung erteilen dürfen (Anhang Teil I C 2.4, 2.5). Bei Mitteln, die Wirkstoffe enthalten, welche als Substitutionskandidaten eingestuft wurden, müssen die zulassenden Mitgliedstaaten eine vergleichende Bewertung der Risiken und des Nutzens durchführen (Art. 50 i.V.m. Anhang IV Verordnung 1107/2009).⁷⁸⁴

Die Bewertung der Wirkstoffe und Pflanzenschutzmittel erfolgt auf der Grundlage der von den Herstellern beizubringenden Unterlagen (sog. Unterlagenprüfverfahren).⁷⁸⁵ Zur Beurteilung der Auswirkungen des Stoffs oder des Mittels müssen die beantragenden Hersteller oder Importeure gemäß Art. 7 Abs. 1, Art. 8 bzw. Art. 33 Abs. 3 Verordnung 1107/2009 die notwendigen Angaben und Daten entsprechend den Verordnungen 544/2011 und 545/2011 vorlegen, die durch Versuche, Studien und sonstige Nachweise zu ermitteln sind. Bei den Pflanzenschutzmitteln sind gemäß Art. 33 Abs. 2 lit. a) Verordnung 1107/2009 des Weiteren Angaben zur Zone i.S.v. Anhang I und zu den beabsichtigten Verwendungszwecken zu machen.

Die Zulassung von Wirkstoffen erfolgt für längstens zehn Jahre, während die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln höchstens ein Jahr länger als die enthaltenen Wirkstoffe sein darf (Art. 5, 32 Verordnung 1107/2009). Sowohl bei den Wirkstoffen als auch bei den Pflanzenschutzmitteln können in der Zulassung bestimmte Bedingungen und Einschränkungen (z.B. hinsichtlich Gebiet oder Art und Maß der Anwendung) festgelegt werden (Art. 6, 31 Abs. 4 Verordnung 1107/2009). Bei Pflanzenschutzmitteln müssen gemäß Art. 31 Abs. 1-3 Verordnung 1107/2009 die Mitgliedstaaten in der Zulassung festlegen, für welche Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und Zwecke das Mittel verwendet werden darf und welche Anwendungsanforderungen einzuhalten sind, um die oben genannten Anforderungen an Gefahren- und Risikoabwehr sicherzustellen. Sie müssen die Höchstdosis je Hektar bei jeder Verwendung, den Zeitraum zwischen der letzten Verwendung und der Ernte und die Höchstzahl der Verwendungen bestimmen (Absatz 3).

Pflanzenschutzmittel dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie gemäß Art. 65 Verordnung 1107/2009 die in Anhang I der Kennzeichnungsverordnung 547/2011 vorgeschriebenen Angaben auf der Verpackung oder auf den Hinweiszetteln enthalten. Zu den Angaben gehören u.a.: Art und Konzentration der Wirkstoffe, Hinweise auf besondere Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tieren sowie für die Umwelt (Standardsätze nach Anhang II) und entsprechende Sicherheitshinweise (Standardsätze nach Anhang III), Art und Wirkung des Mittels, Verwendungszwecke, Gebrauchsanweisung und Verwendungsbedingungen (z.B. zulässige Höchstmenge) sowie Aufwandmenge und Hinweise zu den Sicherheitswartezeiten zwischen Verwendungen oder bis zur Ernte.

Im Rahmen der sogenannten Nachmarktkontrolle⁷⁸⁶ können die Mitgliedstaaten sowohl vorläufige Schutzmaßnahmen treffen (Art. 56 Abs. 3 Verordnung 1107/2009) als auch die Zulassung gemäß Art. 44 Verordnung 1107/2009 aufheben oder abändern. Die Inhaber einer Zulassung sind verpflichtet, neue Erkenntnisse über das Pflanzenschutzmittel, seine

⁷⁸⁴ Köck/Kern 2012, S. 21 (60 f.).

⁷⁸⁵ Vgl. Köck/Kern 2012, S. 21 (43).

⁷⁸⁶ Köck/Kern 2012, S. 21 (55 ff.).

Wirkstoffe und Rückstände im Hinblick auf die Anforderungen der Art. 4 und 29 Verordnung 1107/2009 mitzuteilen. Dies gilt insbesondere für potentiell schädliche Gesundheitsauswirkungen oder unannehmbare Umweltauswirkungen in den genehmigenden Mitgliedstaaten (Art. 56 Verordnung 1107/2009).

Die Verordnung 1107/2011 gilt vorerst nur für alle Wirkstoffe und Pflanzenschutzmittel, die nach dem 14. Juni 2011 neu zuzulassen sind. Der überwiegende Teil der in der Landwirtschaft verwendeten Stoffe und Mittel sind jedoch keine Neuentwicklungen, sondern schon seit Jahren oder Jahrzehnten zugelassen. Schon am 15.7.1993, dem Stichtag der Richtlinie 91/414, gab es 825 Altwirkstoffe, für welche Art. 8 Abs. 2 Richtlinie 91/414 eine auf zwölf Jahre beschränkte übergangsweise Weiterverwendung erlaubte.⁷⁸⁷ Parallel dazu startete die EG ein gesondertes vierstufiges Altstoffkontrollprogramm, um die Altwirkstoffe entsprechend den Vorgaben der Richtlinie zu überprüfen,⁷⁸⁸ welches bis 2011 aber noch nicht vollständig abgeschlossen war, weshalb teilweise die Übergangszeiten für Altwirkstoffe verlängert wurden.⁷⁸⁹ Art. 80 Abs. 2 Verordnung 1107/2009 regelt nun, dass für alle nach der Richtlinie 91/414 zugelassenen Wirkstoffe (Anhang I der Richtlinie) oder genehmigten Pflanzenschutzmittel die Anforderungen der Richtlinie für längstens zehn Jahre nach Aufnahme oder Genehmigung fortgelten und sie daher noch nicht den neuen strengeren Anforderungen der Verordnung genügen müssen. Für Altwirkstoffe i.S.v. Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie gilt dies aber nur für fünf Jahre (Art. 80 Abs. 2 lit. a Verordnung 1107/2009). Für Stoffe, deren Aufnahme in Anhang I der Richtlinie oder deren Genehmigung bis zum 24.11.2011 ablief, gelten die Anforderungen für die Zulassungserneuerung fünf Jahre fort. Des Weiteren dürfen gemäß Art. 80 Abs. 6 der Verordnung alle ausreichend gekennzeichneten Produkte weiterhin bis zum 14.6.2015 verkauft werden. 2013 hat die Europäische Kommission zum Schutz von Bienen allerdings bei drei zugelassenen Pflanzenschutzmitteln die Behandlung von Saatgut und deren Verkauf untersagt.⁷⁹⁰

5.3.3.2. Anwendung von Pflanzenschutzmitteln

Die Europäische Union hat, wenn auch in geringem Umfang, Vorschriften zur Anwendung der Mittel erlassen. Nach Art. 55 Verordnung 1107/2009 sind Pflanzenschutzmittel sachgerecht anzuwenden und die auf dem Etikett oder Beipackzettel angegebenen Bedingungen einzuhalten. Berufliche Verwender müssen gemäß Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Verordnung 1107/2009 mindestens drei Jahre lang die verwendeten Pflanzenschutzmittel, den Zeitpunkt der Anwendung, die verwendete Menge und die behandelte Fläche sowie Kulturpflanze aufzeichnen und nach Satz 3 bei Anfrage den zuständigen Behörden zur Verfügung stellen. Des Weiteren müssen die Verwender spätestens ab dem 1.1.2014 die Bestimmungen der Richtlinie 2009/128 über den gemeinschaftlichen Aktionsrahmen für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden

⁷⁸⁷ Köck/Kern 2012, S. 21 (37).

⁷⁸⁸ Art. 8 Abs. 2 Richtlinie 91/414 i.V.m. den Verordnungen 3600/92, 451/2000, 1112/2002, 2229/2004, 647/2007, 1095/2007 und 32/2008.

⁷⁸⁹ Köck/Kern 2012, S. 21 (37).

⁷⁹⁰ Durchführungsverordnung 485/2013 der Europäischen Kommission vom 24.5.2013 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung der Wirkstoffe Clothianidin, Thiamethoxam und Imidacloprid sowie des Verbots der Anwendung und des Verkaufs von Saatgut, das mit diese Wirkstoffe enthaltenden Pflanzenschutzmitteln behandelt wurde, ABl. EG Nr. L 139 vom 25.5.2013, S. 12.

einhalten und insbesondere die dort in Artikel 14 und Anhang III genannten Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes verwenden (Art. 55 Abs. 2 Verordnung 1107/2009). Zu den in Anhang III Richtlinie 2009/128 genannten Grundsätzen gehört u.a., dass nachhaltigen biologischen, physikalischen und anderen nichtchemischen Methoden der Vorzug vor chemischen Pflanzenschutzmitteln zu geben ist, wenn damit zufriedenstellende Ergebnisse zu erzielen sind. Mit Fruchtfolgen, Kultivierungsverfahren, Verwendung resistenter Sorten, ausgewogener Düngung und Bewässerung und der Förderung wichtiger Nutzorganismen ist Schadorganismen vorzubeugen. Die Schadorganismen sind zu überwachen und die Entscheidung über den Einsatz von Pestiziden hieran auszurichten, wobei sich an wissenschaftlich begründeten Schwellenwerte zu orientieren und der Einsatz auf das notwendige Maß zu begrenzen ist. Pestizide sind so zielartenspezifisch wie möglich und mit den geringsten ökologischen Nebenwirkungen auszuwählen. Aus den Grundsätzen folgt, dass der Einsatz von Pestiziden zur bloßen Arbeitserleichterung (z.B. Beseitigung von Kartoffelkraut oder Verzicht auf mechanische Maßnahmen) nicht mit dem integrierten Pflanzenschutzkonzept zu vereinbaren ist.⁷⁹¹

Nach Art. 14 Abs. 4 Richtlinie 2009/128 müssen die Mitgliedstaaten bis zum 1.1.2014 durch nationale Aktionspläne sicherstellen, dass alle beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in Anhang III anwenden. Insbesondere sollen sie Informationen und Instrumente für die Überwachung der Schadorganismen und die Entscheidungsfindung sowie Beratungsdienste bereitstellen (Artikel 14 Abs. 2). Sie treffen alle Maßnahmen, um eine möglichst geringe Pestizidanwendung und den Vorzug nichtchemischer Mittel zu fördern. Verstöße sind wirksam und abschreckend zu sanktionieren (Artikel 17). In den Aktionsplänen müssen die Mitgliedstaaten Indikatoren zur Überwachung der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln mit besonders bedenklichen Wirkstoffen aufführen und Zielvorgaben für die Einschränkung der Verwendung festlegen (Artikel 4 Abs. 2 und Artikel 15). Art. 11 und 12 Richtlinie 2009/128 verpflichten die Mitgliedstaaten zu besonderen Maßnahmen zum Schutz von Gewässern, Natura 2000-Gebieten und öffentlichen Einrichtungen und Flächen. Hierzu gehören die bevorzugte Verwendung nicht gewässergefährdender Mittel, die effizientesten Anwendungstechniken und Pufferzonen, aber auch die weitestgehende Minimierung bzw. ein Verbot von Pestiziden in diesen Gebieten. Ausdrücklich verboten ist das Sprühen durch Luftfahrzeuge (Artikel 9). Des Weiteren müssen die Mitgliedstaaten bestimmte Anforderungen an den Verkauf, die Lagerung, die Entsorgung und die Ausbringungsgeräte sicherstellen (Artikel 6-8) und den beruflichen Verwendern eine den Anforderungen des Anhangs I genügende Fort- und Weiterbildung zukommen lassen (Artikel 5).

Zur Umsetzung der europäischen Pflichten hat die Bundesregierung 2008 erstmals einen „Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln“ erstellt, der 2013 wesentlich erweitert und neu gefasst wurde.⁷⁹² Des Weiteren hat der Bundesgesetzgeber am 6. Februar 2012 ein novelliertes Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) beschlossen, das einige wesentliche Neuerungen enthält. Die europäische Pflicht, einen

⁷⁹¹ Vgl. Grimm 2004, S. 195.

⁷⁹² Bundesregierung 2008c; Bundesregierung 2013.

nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln aufzustellen und diesen alle fünf Jahre zu aktualisieren, ist in §§ 4 f. PflSchG verankert.

Wie bisher sind keine Genehmigungsvorbehalte oder Anzeigepflichten für die konkrete Anwendung von Pflanzenschutzmitteln vorgeschrieben. Das BMELV kann gemäß § 14 Abs. 1 PflSchG für bestimmte Pflanzenschutzmittel oder Ausbringungsmethoden im Einvernehmen mit dem BMWi und BMU und mit Zustimmung des Bundesrates in einer Rechtsverordnung entsprechende Zulassungs- und Anzeigepflichten normieren. Die Ministerien können auch die Anwendung einschränken oder ganz verbieten. Die noch nicht novellierte Pflanzenschutzanwendungsverordnung (PflSchAnwV) enthält gegenwärtig keine Genehmigungspflichten, aber für einige Wirkstoffe Anwendungsverbote bzw. -beschränkungen, teilweise speziell für Wasserschutzgebiete und naturschutzrechtliche Schutzgebiete.

Neu ist, dass die beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln nicht mehr nur die notwendige Zuverlässigkeit und Fachkenntnis haben müssen (so § 10 PflSchG a.F.), sondern dies auch durch einen behördlichen Sachkundenachweis bestätigt sein muss und der Verwender zur Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen verpflichtet ist (§ 9 PflSchG).⁷⁹³ Wie bisher dürfen nach § 12 Abs. 1 PflSchG nur zugelassene Mittel und diese nur innerhalb ihres Anwendungsgebietes (zugelassener räumlicher und sachlicher Verwendungszweck)⁷⁹⁴ verwendet werden. Pflanzenschutzmittel, deren Zulassung abgelaufen ist, sind jedoch noch weitere 18 Monate einsetzbar (Absatz 5). Der Verwender muss die in der Zulassung festgesetzten Anwendungsbestimmungen einhalten. Die Verwendung in oder unmittelbar an oberirdischen Gewässern und Küstengewässern ist weiterhin unzulässig (§ 12 Abs. 2 PflSchG), ohne dass der Abstand wie z.B. in § 38 WHG näher konkretisiert wurde. Gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) PflSchG können die Länder hier aber nähere Einzelheiten festlegen. Damit hat der Bund seine Verpflichtung aus Art. 11 Abs. 2 lit. b) Richtlinie 2009/128 an die Länder delegiert. Inwieweit sie hier wie bei § 3 Abs. 8 DüV auch Kleingewässer i.S.v. § 2 Abs. 2 WHG (z.B. Entwässerungsgräben) vom Schutz ausnehmen dürfen, erscheint zweifelhaft, da das PflSchG nicht auf § 2 Abs. 2 WHG verweist. Ebenfalls an die Länder weiterdelegiert hat der Bund seine Schutzverpflichtungen aus Art. 12 Richtlinie 2009/128 bezüglich der Natura 2000-Gebiete und der Schutzgebiete i.S.d. WRRL (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) PflSchG). Eigenständige Regelungen hat er nur zum Schutz von Flächen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind (§ 17), zum Verbot von Luftfahrzeugen (§ 18) und zum besonderen Artenschutz (§ 13 Abs. 2) getroffen. Letztere sind inhaltlich gleichlautend zum § 44 BNatSchG, der schon bisher, auch beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, galt (siehe 5.3.8.4). Sie dienen der Umsetzung des EuGH Urteils zur FFH-Richtlinie, bei dem der EuGH § 6 Abs. 1 PflSchG a.F. als zu unbestimmt ansah, um einen wirksamen Artenschutz i.S.v. Art. 12 ff. FFH-Richtlinie zu gewährleisten.⁷⁹⁵

§ 13 PflSchG normiert weitere allgemeine Anwendungsbeschränkungen, die bisher Bestandteil der guten fachlichen Praxis waren. Nach Absatz 1 dürfen Pflanzenschutzmittel nicht angewandt werden, wenn der Anwender damit rechnen muss, dass die Anwendung schädliche Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf die Gesundheit von Mensch

⁷⁹³ Bundesregierung 2013, S. 21, 47.

⁷⁹⁴ Begriffsdefinition in § 2 Nr. 13 PflSchG.

⁷⁹⁵ EuGH Urt. v. 10.1.2006 – C 98/03, Slg. 2006, I-53, Rn. 63 ff.

und Tier, das Grundwasser und den Naturhaushalt hat (entspricht § 6 Abs. 1 PflSchG a.F.). Gleiches gilt nach § 19 Abs. 1 Satz 2 PflSchG für behandeltes Saat- oder Pflanzgut und nach § 16 Abs. 1 PflSchG für Ausbringungsgeräte, sofern deren Auswirkungen nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Obwohl der Begriff „schädliche Auswirkungen“ häufig im Gesetz verwendet wird, ist er nicht im PflSchG definiert. Der Begriff wurde schon in § 6 Abs. 1 PflSchG a.F. verwendet. Die frühere Richtlinie 91/414 und die neue Verordnung 1107/2009 sowie die neue Richtlinie 2009/128 gebrauchen den Begriff ebenfalls, ohne ihn zu definieren. Es stellt sich die Frage, ob er wie in § 3 Abs. 1 BImSchG oder § 2 Abs. 3 BBodSchG dahingehend auszulegen ist, dass er alle Beeinträchtigungen umfasst, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen. In der Literatur wird das pflanzenschutzrechtliche Konzept der Verhinderung schädlicher Auswirkungen als auswirkungsbezogenes Risikokzept bezeichnet, welches mit Hilfe von Schwellenwerten die Störqualität bei einem bestimmungsgemäßen Einsatz bestimmt.⁷⁹⁶ Da das europäische Umweltrecht nicht explizit zwischen Gefahr und Vorsorge trennt und bei der Bestimmung der Schädlichkeitsschwellen mit Sicherheitszuschlägen arbeitet,⁷⁹⁷ spricht einiges dafür, dass auch die nationale Verwendung des Begriffs den vorsorgenden Gefahrenverdacht umfasst. Gleiches gilt auch für den in § 16 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PflSchG zusätzlich verwendeten Begriff der „nicht vertretbaren Auswirkungen“.⁷⁹⁸ Problematisch an einer Verengung auf Gefahrenabwehr wäre zudem, dass beim Einsatz von chemischen Stoffen die Dosis über die Schädlichkeit der Auswirkungen entscheidet und die Schädlichkeitsschwelle je nach Situation und Empfindlichkeit der betroffenen Schutzgüter unterschiedlich hoch sein kann. Insofern ist nicht nur bei der Mittelzulassung, sondern auch bei der Mittelverwendung die Vorsorge vor potentiellen Risiken in Form eines Sicherheitsabstandes zur Schädlichkeitsschwelle wichtig, um Gefahren sicher ausschließen zu können.

Der Vorsorge dienen im deutschen Umweltrecht die Anforderungen an die gute fachliche Praxis. Gemäß § 3 Abs. 1 PflSchG gilt dies auch für Pflanzenschutzmittel. Mit der Novellierung haben diese eine Konkretisierung erfahren. Zum einen umfassen sie jetzt ausdrücklich u.a. vorbeugende Maßnahmen der Gesunderhaltung von Pflanzenbeständen und die Förderung natürlicher Mechanismen zur Bekämpfung von Schadorganismen (Nr. 2). Zum anderen sind nunmehr die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes nicht nur zu berücksichtigen, sondern gemäß Nr. 1 PflSchG auch verbindlich einzuhalten, wobei das Gesetz ausdrücklich auf die Anforderungen des Anhangs III Richtlinie 2009/128 verweist.⁷⁹⁹ Eine weitere Konkretisierung des integrierten Pflanzenschutzes erfolgt allerdings nicht. Insbesondere wurden keine Schwellenwerte i.S.v. Anhang III Nr. 3 Richtlinie 2009/128 festgelegt. § 3 Abs. 2 PflSchG ermächtigt zwar das BMELV Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis aufzustellen. Dies erlaubt aber nicht den Erlass von Rechtsverordnungen, weshalb die aufzustellenden Durchführungsgrundsätze nur unverbindliche Anleitungen sind. Bisher wurden in Deutschland zur Konkretisierung des integrierten Pflanzenschutzes lediglich sektor- oder

⁷⁹⁶ Köck/Kern 2012, S. 21 (48).

⁷⁹⁷ Köck/Kern 2012, S. 21 (52 ff.).

⁷⁹⁸ Die Gesetzesbegründung sagt hierzu leider nichts (BT-D 17/7317, S. 46 ff.).

⁷⁹⁹ Nach der Gesetzesbegründung gilt die Verbindlichkeit entsprechend der EU-Richtlinie 2009/128 erst ab 2014, BT-D 17/7317, S. 43.

kulturspezifische Leitlinien von privaten Verbänden und/oder staatlichen Institutionen i.S.v. Art. 14 Abs. 5 Richtlinie 2000/128 erarbeitet.⁸⁰⁰ Sie sind unverbindliche Empfehlungen und beschränken sich derzeit auf wenige Nebensektoren bzw. Nebenkulturen.⁸⁰¹ Eine praxistaugliche Konkretisierung des „notwendigen Maßes“ bleibt auch der Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln schuldig, auch wenn er anstrebt, dass 95 Prozent der Landwirte das notwendige Maß einhalten.⁸⁰²

Rechtlich von größerer Bedeutung ist deshalb die neue Anordnungsbefugnis in § 3 Abs. 1 Satz 3 PflSchG, welche den zuständigen Behörden gestattet, zur Konkretisierung und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis im Einzelfall verbindliche Maßnahmen anzuordnen. Ebenfalls rechtlich bedeutsam könnte § 6 Abs. 1 Nr. 15 PflSchG werden. Danach können das BMELV bzw. subsidiär die Länder durch Rechtsverordnung Vorschriften zum Schutz von Tieren, Pflanzen oder Mikroorganismen vor der Gefährdung durch Pflanzenschutzmittel erlassen. Auch wenn die gesamte Ermächtigungsnorm des § 6 Abs. 1 PflSchG weniger dem Schutz der Umwelt und ihrer Lebewesen als dem Schutz der Erträge dient, wie Nr. 1-17 zeigen, lassen sich mit Nr. 15 auch ökologische Anforderungen festsetzen (z.B. zum Schutz von Nützlingen).

Nicht der Vorsorge, sondern der Gefahrenabwehr dient die dritte in § 3 Abs. 1 Nr. 3 PflSchG genannte Anforderung an die gute fachliche Praxis. Sie umfasst auch Maßnahmen zum Schutz und zur Abwehr von Gefahren, die durch die Anwendung, das Lagern und den sonstigen Umgang mit Pflanzenschutzmitteln oder durch andere Maßnahmen des Pflanzenschutzes, insbesondere für die Gesundheit von Mensch und Tier und für den Naturhaushalt einschließlich des Grundwassers, entstehen können.

5.3.4. Recht des ökologischen Landbaus

Auf den ökologischen Landbau wurde schon beim Umweltziel Bodenschutz in 3.3.6 eingegangen. Die europäischen Anforderungen an ökologisch wirtschaftende Landwirte sind aber auch hinsichtlich der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen von größerer Relevanz, da bestimmte Dünge- und Pflanzenschutzmittel nicht zulässig sind. Streng beschränkt auf Ausnahmefälle ist insbesondere die Verwendung chemisch-synthetischer Produktionsmittel (Art. 4 lit. c) Ökolandbauverordnung 834/2007). Hierzu zählen die meisten im konventionellen Landbau verwendeten Pflanzenschutzmittel. Ökologische Betriebe sind angehalten, ihre Pflanzen durch vorbeugende Maßnahmen, wie die Auswahl von Arten und Sorten, die gegen Schädlinge und Krankheiten resistent sind, geeignete Fruchtfolgen, mechanische und physikalische Methoden, Schutz von Nützlingen und thermische Prozesse gesundzuhalten (Art. 5 lit. f), 12 Abs. 1 lit. g) Ökolandbauverordnung). Dies entspricht im Wesentlichen den nichtchemischen Anforderungen des integrierten Pflanzenschutzes des Anhangs III der Richtlinie 2009/128, wobei beim Ökolandbau chemische Mittel auch nicht ab einer bestimmten Schadschwelle erlaubt sind. Bieten diese Maßnahmen keinen ausreichenden Schutz, können die Landwirte gemäß Art. 4 lit. b), 16 Ökolandbauverordnung i.V.m. Art. 5 und

⁸⁰⁰ www.nap-pflanzenschutz.de/integrierter-pflanzenschutz-ips/leitlinien-ips (abgerufen am 23.5.2013).

⁸⁰¹ Leitlinien gab es 2013 zum integrierten Pflanzenschutz im Haus- und Kleingartenbereich, im Obst- und Gemüseanbau, für Arznei- und Gewürzpflanzen, für Stadtgrün und für Zuckerrüben.

⁸⁰² Bundesregierung 2013, S. 26, 40 f.

Anhang II Durchführungsverordnung aber natürliche oder naturgemäß gewonnene Stoffe, wie z.B. Pflanzenöle oder Neembaumextrakte, und mineralische Stoffe, wie das nicht unproblematische Schwermetall Kupfer, zum Schutz der Pflanzen einsetzen.

Wie synthetische Pflanzenschutzmittel sind auch synthetische Düngemittel und mineralischer Stickstoffdünger verboten (Art. 4 lit. c), 12 Abs. 1 lit. e) Ökolandbauverordnung). Andere mineralische Mittel, wie z.B. weicherdiges Rohphosphat, Natriumchlorid aus Steinsalz, oder organische Düngemittel sind hingegen gemäß Art. 12 Abs. 1 lit. d), 16 Ökolandbauverordnung i.V.m. Art. 3 und Anhang I Durchführungsverordnung verwendbar. Wirtschaftsdünger sollte dabei nach Art. 12 Abs. 1 lit. b) Ökolandbauverordnung möglichst aus eigener ökologischer Tierhaltung kommen, wobei nichtflüssiger Wirtschaftsdünger von konventionellen Betrieben, mit Ausnahme von industriellen Tierhaltungsbetrieben nach Anhang I Durchführungsverordnung, gestattet ist. In Anlehnung an die gewässerbezogene Nitrat-Richtlinie 91/676 normieren Art. 3 Abs. 2 und 15 Durchführungsverordnung, dass im Jahr pro Hektar nicht mehr als 170 kg Stickstoff durch tierischen Wirtschaftsdünger ausgebracht werden dürfen. Dies ist vergleichbar mit der Anforderung an konventionelle Betriebe gemäß § 4 Abs. 3 DüV, wobei hier nur im Betriebsdurchschnitt die 170 kg einzuhalten sind.

5.3.5. Wasserrecht

Nach der WRRL müssen die Mitgliedstaaten die Nähr- und Schadstoffeinträge in Gewässer reduzieren, um den guten ökologischen und chemischen Zustand zu erreichen. Die Tochterrichtlinien für Oberflächengewässer (Richtlinie 2006/11 und UQN-Richtlinie 2008/105) und für Grundwasser (Richtlinie 2006/118) konkretisieren die Verpflichtungen. Die Richtlinien normieren in Form von Umweltqualitätsnormen v.a. immissionsbezogene Ziele für die Gewässer (siehe 5.1). Allerdings verpflichtet Art. 10 der WRRL die Mitgliedstaaten zur Erreichung der Umweltziele der WRRL und zur Einhaltung der Umweltqualitätsnormen der Tochterrichtlinien einen kombinierten Ansatz aus emissions- und immissionsbezogenen Maßnahmen zu wählen und zwar sowohl für punktuelle als auch für diffuse Einträge. Der umfassende Regelungsauftrag der WRRL wird in Deutschland, wie in 4.3.1.1 gezeigt, allerdings dadurch eingeschränkt, dass die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne der Länder sich nur auf Fließgewässer mit einem Einzugsgebiet von mindestens 10 km² und auf Seen größer als 0,5 km² erstrecken.

Die Richtlinien selber enthalten mit Ausnahme des Verschlechterungsverbots und des Phasing-Out-Ziels⁸⁰³ in Art. 4 Abs. 1 lit. a) WRRL keine eigenen immissions- oder emissionsbezogenen Maßnahmen (vgl. Art. 11 WRRL; Art. 6 Richtlinie 2006/118; Art. 3 Richtlinie 2006/11). Die Oberflächengewässer-Richtlinie 2006/11 schreibt den Mitgliedstaaten allerdings explizit bestimmte Instrumente vor. So sind gemäß Artikel 4 für die Ableitung von Stoffen der Liste I des Anhangs I begrenzte Genehmigungen erforderlich, deren Inhalt in Artikel 5 weiter konkretisiert wird. Zu den Stoffen gehören u.a. organische Halogenverbindungen, organische Phosphorverbindungen und

⁸⁰³ Das Phasing-Out-Ziel für prioritär gefährliche Stoffe in Art. 4 Abs. 1 lit. a) Nr. iv WRRL stellt nach Ablauf der Übergangsfrist von 20 Jahren gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV ein unmittelbar verbindliches Verbot von Einträgen dieser Stoffe dar (Köck/Möckel NVwZ 2010, 1390 ff.).

kanzerogene Stoffe, die zum Teil in Wirtschafts- oder Sekundärdünger (z.B. Klärschlamm) oder in Pflanzenschutzmitteln enthalten sein können. Für die Ableitungen der Stoffe der Liste 2 (z.B. anorganischer Phosphor, Ammoniak und Nitrate) müssen die Mitgliedstaaten nach Artikel 6 Abs. 2 ebenfalls Genehmigungspflichten vorsehen. Die Definition des Begriffs „Ableitung“ i.S.v. Einleitung in Artikel 2 lit. d) lässt unklar, ob nur direkte, punktuelle Einleitungen oder auch diffuse Einleitungen hiervon erfasst sind. Die WRRL verwendet in Artikel 11 Abs. 2 lit. g) und h) den Begriff Einleitung sowohl bei Punktquellen als auch bei diffusen Quellen. Art. 2 Nr. 32 WRRL differenziert zwischen unmittelbarer Einleitung (kein diffuser Eintrag über den Boden) und mittelbarer Einleitung, was ebenfalls für einen weiten Einleitungsbegriff spricht. Der EuGH hat zur Vorgänger-Richtlinie 76/464/EWG ausdrücklich entschieden, dass der Begriff der „Ableitung“ nicht nur auf flüssige Stoffe begrenzt ist und sich auch auf mittelbare Einträge bezieht, sofern der Eintrag noch vorhersehbar und dem Verursacher zurechenbar ist.⁸⁰⁴

Hinsichtlich der Landwirtschaft besteht die Grundsatzfrage im nationalen Wasserrecht darin, ob die landwirtschaftlich verursachten Stoffeinträge Benutzungen i.S.v. § 9 Abs. 1 und 2 WHG sind.⁸⁰⁵ Ist dies der Fall, bedürfen die entsprechenden Bewirtschaftungsmaßnahmen einer wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung nach §§ 8, 12 WHG, bei der zwischen den ökologischen Schutzziele des WHG, den Interessen der Allgemeinheit und den Interessen der Landwirte abzuwägen ist. In Betracht kommen sowohl die Benutzungstatbestände „Einbringen und Einleiten von Stoffen in Gewässer“ (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG) und „Maßnahmen, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeizuführen“ (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG). Allerdings gilt dies nicht für betroffene Straßen- und Entwässerungsgräben, wenn die Länder die Anwendbarkeit des WHG für diese Gewässer ausschließen (siehe 4.3.1.2).

Die in einer Vielzahl wissenschaftlicher Untersuchungen nachgewiesenen Belastungen der Gewässer mit landwirtschaftlichen Stoffen (Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Emissionen aus Tierhaltung – siehe 5.2) zeigen, dass diese Stoffe einen erheblichen Anteil an der Gesamtbelastung der Gewässer einnehmen. Betrachtet man nur den Wortlaut der beiden Benutzungstatbestände, sind die landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen eine Gewässerbenutzung. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, die zu einem besonders starken Eintrag führen, wie v.a. die übermäßige Düngung, die Drainierung und Entwässerung von Böden sowie die Nichteinhaltung von Ausbringungsabständen zu Gewässern (einschließlich der nach § 2 Abs. 2 WHG ausgenommenen Straßengräben sowie Be- und Entwässerungsgräben). Es ließe sich sogar der Standpunkt vertreten, dass die landwirtschaftliche Bewirtschaftung an sich eine Gewässerbenutzung ist, da sie nicht nur Stoffe einträgt, sondern über die angebauten Pflanzen auch Grundwasser entzieht.

Rechtsprechung und Rechtswissenschaft legen den Benutzungstatbeständen aber regelmäßig eine engere Auslegung zu Grunde, um sie aus Praktikabilitäts Erwägungen nicht ausufern zu lassen und die Erlaubnis- und Bewilligungspflicht von anderen

⁸⁰⁴ EuGH Urt. v. 29.9.1999 – C 231/97, Slg. 2009, I-6355 Rn. 25 ff. Zur Übertragbarkeit auf die Richtlinie 2006/11: Kremer ZUR 2009, 421 (424).

⁸⁰⁵ Ausführlich zum Meinungsstand: Härtel 2002, S. 169 ff.

Genehmigungspflichten abzugrenzen.⁸⁰⁶ Dies gilt insbesondere hinsichtlich der diffusen landwirtschaftlichen Einträge,⁸⁰⁷ obwohl hier u.a. mit dem Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht zwar weitere fachrechtliche Vorgaben, aber keine Genehmigungspflichten bestehen. Als Vehikel der Beschränkung fungiert das von der herrschenden Meinung aufgestellte ungeschriebene Tatbestandsmerkmal der Zweckgerichtetheit von Benutzungen i.S.v. § 9 WHG.⁸⁰⁸ Zweckgerichtetheit wird überwiegend verstanden als ein auf Gewässerbenutzung gerichtetes, objektiv geeignetes Handeln.⁸⁰⁹ Auf subjektive Vorstellungen des Handelnden soll es grundsätzlich nicht ankommen.

Die Frage, ob und wann eine Zweckgerichtetheit bei den diffusen Einträgen aus der Landwirtschaft vorliegt bzw. überhaupt vorliegen muss, hat ein breites Meinungsspektrum hervorgerufen. Es reicht von der Bejahung einer Benutzung über die eingeschränkte Annahme derselben im Fall einer Verletzung der düngerechtlichen Vorschriften bis zur generellen Ablehnung einer Benutzung bei landwirtschaftlichen Maßnahmen.⁸¹⁰ Umstritten ist dabei auch, ob schon eine „echte“ Benutzung i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG vorliegt oder nur der Tatbestand der „unechten“ Benutzung in § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG einschlägig ist. Da die landwirtschaftlichen Einträge objektiv nicht ausgebracht werden, damit sie in Gewässer gelangen, sondern dies vielmehr eine unerwünschte Folge des Wirtschaftens im offenen System ist, fehlt hier grundsätzlich die Zweckgerichtetheit.⁸¹¹ In der Literatur wird daher teilweise nur bei einem direkten Eintrag durch z.B. Überfahren eines Gewässers oder Ausbringung bei Starkregen und bei einer übermäßigen, quasi entsorgenden Düngung eine zweckgerichtete Einleitung i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG angenommen.⁸¹² Da „Einleiten“ i.S.d. Oberflächengewässer-Richtlinie 2006/11 nach dem EuGH auch den Eintrag durch diffuse Quellen umfasst (siehe oben), könnte eine erweiternde Auslegung von § 9 Abs. 1 Nr. 2 WHG für Dünge- und Pflanzenschutzmittel mit Stoffen i.S.v. Anhang I der Richtlinie geboten sein, um diese einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen.⁸¹³

Da § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG die Funktion eines Auffangtatbestandes zukommt, wird die Zweckgerichtetheit hier etwas großzügiger gehandhabt und z.B. keine besondere Zielgerichtetheit auf das Gewässer verlangt.⁸¹⁴ Unstreitig ist, dass Maßnahmen i.S.v. § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG auch landwirtschaftliche Maßnahmen sein können, auch wenn sie

⁸⁰⁶ Vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 9 Rn. 5; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 9 WHG Rn. 15.

⁸⁰⁷ Vgl. Härtel 2002, S. 176 f. m.w.N.; Breuer 2004, S. 198 m.w.N.

⁸⁰⁸ BVerwG Urt. v. 16.11.1973 – IV C 44.69, ZfW 1974, 296 ff.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 9 Rn. 5, 72; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 9 WHG Rn. 17 ff.; Breuer 2004, S. 172 f.

⁸⁰⁹ Breuer 2004, S. 172 f.; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 9 WHG Rn. 19.

⁸¹⁰ Zum Meinungsstand: Härtel 2002, S. 169 ff. m.w.N.; Breuer 2004, S. 197 ff. m.w.N. sowie Kremer ZUR 2009, 421 ff. mit Rechtsprechungsnachweisen.

⁸¹¹ BGH Urt. v. 7.6.1966, NJW 1966, 1570; Härtel 2002, S. 174 f.; Breuer 2004, S. 173 m.w.N.; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 9 WHG Rn. 15, 62; Linden 1992, S. 103 ff. Ähnlich Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 9 Rn. 5; Kotulla, WHG, 2011, § 3 Rn. 15. A.A. Kremer ZUR 2009, 421 ff., mit einem sehr offenen Begriff der Zweckgerichtetheit; Möker 1993, S. 122 f.

⁸¹² Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 9 Rn. 29; Härtel 2002, S. 174 f.; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 9 WHG Rn. 62. A.A. Laskowski 2012, Kapitel 19 Rn. 79.

⁸¹³ Vgl. Kremer ZUR 2009, 421 (424).

⁸¹⁴ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 9 Rn. 72; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 9 WHG Rn. 81.

keine Gewässerveränderungen bezwecken.⁸¹⁵ Allerdings gehen die Meinungen darüber auseinander, ab welcher Schwelle landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeiführen können.⁸¹⁶ Dies liegt zum einen daran, dass je nach Bodenbeschaffenheit, Höhe des Grundwasserstands, Art und Grad des Bewuchses, Witterung, Nähe zu Gewässern, Topographie und physikalischen Meliorationsmaßnahmen (z.B. Drainierung) ausgebrachte Stoffe in unterschiedlichem Maße in das Grundwasser oder Oberflächengewässer gelangen. Zum anderen hängt der Austrag auch stark vom Zeitpunkt, der Art und dem Maß der Bewirtschaftungsmaßnahme und den angebauten Pflanzen ab. Eine exakte Schwelle, ab der chemische oder physikalische Bewirtschaftungsmaßnahmen regelmäßig erhebliche nachteilige Veränderungen von Gewässern verursachen, lässt sich damit nicht für alle landwirtschaftlichen Flächen in Deutschland einheitlich bestimmen.⁸¹⁷ Andererseits würde eine grundsätzliche Erlaubnispflicht für jede Bewirtschaftungsmaßnahme den Tatbestand des § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG überdehnen, wie umgekehrt auch eine generelle Freistellung rechtlich nicht akzeptabel wäre. Mit der verstärkten Kodifizierung der guten landwirtschaftlichen Praxis im Dünge- und Pflanzenschutzrecht, aber auch im Bodenschutz- und Naturschutzrecht, haben die Gesetzgeber auch für den Gewässerschutz die Schwelle rechtlich konkretisiert, ab der die landwirtschaftlichen Maßnahmen nicht mehr mit den gesellschaftlichen Umweltinteressen zu vereinbaren und insofern nicht ordnungsgemäß oder sachgerecht sind. Hinsichtlich der Frage der wasserrechtlichen Einstufung scheint daher mittlerweile insofern Konsens zu bestehen, dass eine erlaubnispflichtige Benutzung regelmäßig vorliegt, wenn die fachrechtlichen Anforderungen an die gute fachliche Praxis im Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht nicht eingehalten werden.⁸¹⁸ Sachsen hat dies z.B. sogar ausdrücklich in sein Wassergesetz aufgenommen (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 SächsWG). Allerdings lassen auch das Dünge- und das Pflanzenschutzrecht den Landwirten erhebliche Spielräume, da keine Obergrenzen für Pflanzenschutzmittel bestehen und nur der Stickstoffaustrag durch Wirtschaftsdünger begrenzt ist. Wird gleichwohl ein Verstoß festgestellt, kann dies nicht nur eine Ordnungswidrigkeit nach § 13 DüngG oder § 68 PflSchG sein, sondern es ist auch eine Ordnungswidrigkeit nach § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG, da ohne vorherige wasserrechtliche Gestattung gehandelt wurde.

Neben den erlaubnispflichtigen Benutzungen gibt es allgemeine Sorgfaltspflichten in § 5 Abs. 1 Nr. 1 WHG sowie das Verschlechterungsverbot in § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG (siehe 4.3.1), die sich auch auf stoffliche Veränderungen der Gewässer durch menschliche Handlungen beziehen und landwirtschaftliche Maßnahmen nicht ausnehmen. Der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln innerhalb der Gewässerrandstreifen ist nach § 38 Abs. 4 Nr. 3 WHG zulässig, soweit es das vorrangige Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht gemäß § 3 Abs. 6 und 7 DüV (1 m bis 20 m) bzw. § 12 Abs. 2 PflSchG („nicht in oder unmittelbar“) erlaubt. Einige Bundesländer haben davon

⁸¹⁵ So ausdrücklich einige Landesgesetzgeber (z.B. § 25 Abs. 1 Nr. 3 RhPfWG; § 13 Abs. 1 Nr. 5 BadWttbgWG; § 5 Abs. 1 Nr. 2 MecklVorpWG; § 11 Abs. 1 Nr. 3 SächsWG).

⁸¹⁶ Zum Meinungsbild vgl. Härtel 2002, S. 175 ff. m.w.N.; Breuer 2004, Rn. 252 ff. m.w.N.;

Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 9 Rn. 89 m.w.N.

⁸¹⁷ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 9 Rn. 89.

⁸¹⁸ Härtel 2002, S. 178 ff.; Breuer 2004, S. 201; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 9 Rn. 89; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 9 WHG Rn. 62. Weitergehend Laskowski 2012, Kapitel 19 Rn. 80 f.

abweichend den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln hier generell untersagt bzw. ihre Behörden dazu ermächtigt, wobei der Gewässerrandstreifen teilweise 10 m beträgt.⁸¹⁹

Weitere materielle Anforderungen enthalten die Vorschriften zur Reinhaltung von Oberflächen- und Küstengewässern sowie Grundwasser (§§ 32, 45, 48 WHG), wonach das Einbringen fester Stoffe zu ihrer Entledigung unstatthaft ist bzw. stoffliche Einleitungen in das Grundwasser keine nachteiligen Veränderungen der Wasserbeschaffenheit verursachen dürfen. Gleiches darf auch nicht bei der Lagerung von Stoffen zu besorgen sein. Mit dem Einleiten bzw. Einbringen verwenden die Vorschriften die gleichen Begriffe, wie § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG, weshalb wie dort nur das auf das Gewässer gerichtete Handeln relevant ist. Bei Oberflächen- und Küstengewässern ist des Weiteren ein Entledigungswille notwendig. Die Vorschriften beschränken das Bewirtschaftungsermessen der Behörden bei Benutzungen i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG. Die Grundwasserverordnung (GrwV) des BMU aus dem Jahr 2010 sowie die Oberflächengewässerverordnung von 2011 normieren keine weitergehenden nutzerbezogenen Anforderungen an die Zulässigkeit diffuser Einträge.

Schließlich enthalten §§ 62 f. WHG auch Anforderungen an Anlagen, bei denen wassergefährdende Stoffe gelagert, abgefüllt, hergestellt, behandelt oder verwendet werden. Die Anlagen müssen so gebaut sein und betrieben werden, dass nachteilige Veränderungen von Gewässereigenschaften nicht zu besorgen sind. Sie müssen nach § 62 Abs. 2 WHG gemäß den allgemein anerkannten Regeln der Technik beschaffen und betrieben werden. Allerdings ist die Landwirtschaft hierbei mehrfach privilegiert. Zum einen müssen Anlagen zum Umschlagen, Lagern oder Abfüllen von Jauche, Gülle und Silagesickersäften nur den bestmöglichen Schutz der Gewässer vor nachteiligen Veränderungen sicherstellen (§ 62 Abs. 1 S. 3 WHG). Trotz der Formulierung „bestmöglicher Schutz“ stellt dies eine Abschwächung gegenüber anderen Anlagen dar, die dem Besorgnisgrundsatz des Satz 1 eingeschränkt Rechnung trägt.⁸²⁰ Zum anderen bedürfen entsprechende Anlagen keiner behördlichen Eignungsfeststellung nach § 63 Abs. 1 WHG (§ 63 Abs. 2 Nr. 1 WHG). Biogasanlagen sind allerdings nicht von den Privilegierungen umfasst, da hier diese Stoffe behandelt werden.⁸²¹

Die Bundesregierung hat gemäß §§ 62 Abs. 4, 23 Abs. 1 Nr. 5-11 WHG mit der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (WasgefStAnlV) nähere Regelungen erlassen, die allerdings bei weitem nicht den Detailgrad der bestehenden Anlagenverordnungen der Länder für wassergefährdende Stoffe (VAWS)⁸²² erreichen. Insofern ist es konsequent, dass § 1 Abs. 2 S. 4 WasgefStAnlV auf die

⁸¹⁹ § 40a Abs. 2 BlnWG; § 21 Abs. 3 BremWG; § 90a Abs. 2 WG NRW; § 56 Abs. 3 SaarlWG; § 50 Abs. 3 SächsWG; § 38a S. 3 SchlHWG; § 29 Abs. 3 Nr. 1 Entwurf BadWttbgWG. Behördliche Anordnungsbefugnisse gemäß § 58 Abs. 2 NdsWG; § 90a Abs. 4 Nr. 1 WG NRW; § 50 Abs. 4 Nr. 3 SachsAnhWG. Vgl. auch UBA 2006.
⁸²⁰ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 62 WHG Rn. 37, 45; Gößl in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 62 WHG Rn. 7 und § 19a WHG a.F. Rn. 84a ff.

⁸²¹ Gößl in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, 2011, § 62 WHG Rn. 18 i.V.m. § 19a WHG a.F. Rn. 84a.

⁸²² Z.B. Bayerische Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe; GVBl. 2006, 63; Baden-Württembergische Verordnung des Umweltministeriums über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe, GBl. 1994, 182; Niedersächsische Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe, Nds. GVBl. 1997, 549; Nordrhein-Westfälische Verordnung zur Umsetzung von Artikel 4 und 5 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, GV. NRW 1998, 647.

Landesregelungen verweist. Des Weiteren nimmt § 4 WasgefStAnlV ausdrücklich Anlagen zum Umgang mit Jauche, Gülle und Sickersäften vom Anwendungsbereich aus. Hier sind die landesrechtlichen Anforderungen allein maßgebend. Entsprechende spezifische Anforderungen haben alle Länder erlassen, entweder in den VAWS⁸²³ oder in eigenständigen Verordnungen zu Anlagen für Jauche, Gülle, Festmist und Sickersäfte (sogenannte JGS-Verordnungen).⁸²⁴ Die Anforderungen an landwirtschaftliche Anlagen umfassen u.a. Dichtheitserfordernisse, Mindestlagerkapazitäten von grundsätzlich sechs Monaten sowie Abstandsflächen zu Gewässern und Brunnen. Gegenüber sonstigen Anlagen sehen die Landesverordnungen teilweise Privilegierungen landwirtschaftlicher Anlagen vor, wie z.B. die Freistellung von der Anforderung doppelwandiger Behälter, von Anzeigepflichten bei der Errichtung oder von Errichtungsverboten in Wasserschutzgebieten.⁸²⁵

5.3.6. Immissionsschutzrecht

Das europäische Immissionsschutzrecht besteht aus mehreren Richtlinien. Zu nennen sind insbesondere die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50⁸²⁶, die NEC-Richtlinie 2001/81 über nationale Emissionshöchstmengen sowie die Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75⁸²⁷ über die integrierte Vermeidung von Emissionen. Mit der Richtlinie 2008/50 hat die Europäische Union die Grenzwerte und Alarmschwellen für die in Anhang I der Luftqualitätsrahmenrichtlinie genannten Schadstoffe konkretisiert. Zu den auch im Bereich der Landwirtschaft relevanten Schadstoffen gehören Stickstoffdioxid und Feinstaub PM₁₀ sowie PM_{2,5} (vgl. Art. 12 f. Richtlinie 2008/50). Mit welchen konkreten Maßnahmen die Mitgliedstaaten die Luftqualitätsanforderungen und die nationalen Emissionshöchstmengen einhalten, bleibt grundsätzlich ihnen überlassen.⁸²⁸ Mit den Luftreinhalte- und Aktionsplänen nach Art. 23 und Art. 24 Luftqualitätsrichtlinie sowie der Genehmigungspflicht für bestimmte Industrieanlagen nach Art. 4 Industrieemissionen-Richtlinie gibt das europäische Recht bestimmte Instrumente vor. Zu den Anlagen gehören nach Anhang I Nr. 4.4. und 6.6. Industrieemissionen-Richtlinie die Anlagen zur Herstellung von Pflanzenschutzmitteln und Bioziden sowie Intensivtierhaltungsanlagen mit mehr als 40.000 Geflügelplätzen, 2.000 Mastschweineplätzen oder 750 Sauenplätzen. Allerdings hatte die Europäische Kommission bis Ende 2012 gemäß Art. 73 Abs. 2 Industrieemissionen-Richtlinie zu überprüfen, ob auch die Emissionen aus der Rinderhaltung und aus der Ausbringung von Dung und Gülle reduziert werden müssen.

Da die Industrieemissionen-Richtlinie nicht unmittelbar gilt, kommt es entscheidend auf die nationale Umsetzung an. Das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) differenziert zwischen den v.a. emissionsbezogenen Regelungen zu unbeweglichen und beweglichen Anlagen in §§ 4-43 BImSchG sowie den v.a. immissionsbezogenen Regelungen zur Luftqualität in §§ 44-47 BImSchG und zur Lärminderung in §§ 47a-47f BImSchG. Der Emissionsschutz beschränkt sich gemäß § 3 Abs. 3 BImSchG in erster Linie auf

⁸²³ Z.B. Anhang 5 der BayVAWS; Anhang 2 BadWttbgVAWS BW; § 3 Nr. 7 MecklVorpVAWS; Anhang 2 NdsVAWS; Anlage 3 SachsAnhVAWS.

⁸²⁴ Z.B. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland.

⁸²⁵ Vgl. z.B. §§ 3, 20 BayVAWS; § 1 BadWttbgVAWS; § 1 NdsVAWS; §§ 3 Nr. 1, 7 Abs. 3, 10 Abs. 2 HessVAWS.

⁸²⁶ Vormals Luftrahmenrichtlinie 1996/62.

⁸²⁷ Integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen.

⁸²⁸ Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. III, 2011a, § 47 BImSchG Rn. 2.

luftgetragene Emissionen, wie Luftverunreinigungen, Geräusche, Licht, aber auch Erschütterungen. Ausgenommen sind Treibhausgasemissionen, sofern das Treibhausgasemissionshandelsgesetz einschlägig ist (§ 5 Abs. 1 Satz 2 BImSchG). Der Immissionsschutz erstreckt sich demgegenüber auf alle Umweltmedien, auf Menschen, Tiere und Pflanzen sowie Sachgüter, sofern die genannten Emissionen hierauf einwirken (§ 3 Abs. 2 BImSchG).

Zu den Regelungen bei Anlagen gehören materielle Anforderungen an die Errichtung und den Betrieb (§§ 5 f., 22 f., 32 f., 38 ff.) sowie materielle Anforderungen an die Beschaffenheit von verwendeten Stoffen (§§ 34-37c.). Für große Anlagen bestehen gemäß § 4 BImSchG i.V.m. 4. BImSchV Genehmigungsvorbehalte. Die Anwendung des Immissionsschutzrechts auf landwirtschaftliche Betriebe setzt voraus, dass es sich hierbei um Anlagen i.S.d. § 3 Abs. 5 BImSchG handelt. Anlagen sind nach Nr. 1 Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen; nach Nr. 2 Maschinen, Geräte und sonstige ortsveränderliche technische Einrichtungen (ausgenommen Verkehrsfahrzeuge) sowie nach Nr. 3 Grundstücke, auf denen Stoffe gelagert oder abgelagert oder Arbeiten durchgeführt werden, die Emissionen verursachen können (ausgenommen öffentliche Verkehrswege). Demnach sind ortsfeste landwirtschaftliche Einrichtungen wie z.B. Ställe, Lager und Abfüllstationen Anlagen i.S.v. Nr. 1 und landwirtschaftliche Maschinen wie Traktoren und Ausbringungs- und Erntegeräte Anlagen i.S.v. Nr. 2.⁸²⁹

Schwieriger ist die Frage, ob die landwirtschaftlichen Acker- und Grünlandflächen Anlagen i.S.v. Nr. 3 sind. Im Rahmen der landwirtschaftlichen Bodennutzung werden u.a. Wirtschaftsdünger sowohl vorübergehend (z.B. Dunghaufen) als auch endgültig abgelagert. Verschiedene Bewirtschaftungsmaßnahmen verursachen Emissionen. Hierzu gehört in erster Linie das Ausbringen von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, aber auch die Bodenbearbeitung und das Ernten verursachen Feinstaubemissionen. Nach herrschender Meinung sind Grundstücke jedoch erst Anlagen i.S.d. BImSchG, wenn auf ihnen nicht nur gelegentlich, sondern bestimmungsgemäß Stoffe gelagert oder emissionsträchtige Arbeiten vorgenommen werden.⁸³⁰ Die herrschende Meinung geht davon aus, dass die (ordnungsgemäße) landwirtschaftliche Bodennutzung diese Anforderungen nicht erfüllt, da das Ausbringen von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zu selten erfolge, weshalb Acker- und Grünlandflächen keine Anlagen seien.⁸³¹ Allerdings fand der Gesetzgebungsantrag, die ordnungsgemäß land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke vom Anwendungsbereich des BImSchG ausdrücklich auszunehmen,⁸³² keine parlamentarische Mehrheit.⁸³³ Insofern ist fraglich, ob § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG in Bezug auf die Landwirtschaft so restriktiv auszulegen ist. Die erhebliche Menge der von der Landwirtschaft auf ihren Flächen ausgebrachten Stoffe und die nicht nur kurzzeitig entstehenden Emissionen in Böden, Gewässer und Luft sprechen dagegen. Das Argument der nur gelegentlich ausgehenden Emissionen wird durch die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den landwirtschaftlichen Emissionen nicht bestätigt.

⁸²⁹ Jarass, BImSchG, 2012, § 3 Rn. 71, 73; Kutscheidt in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. III, 2011a, § 3 BImSchG Rn. 25 f., 27 b.

⁸³⁰ OVG NRW Urt. v. 26.11.1999 – 21 A 891/98, NJW 2000, 2124 ff.; Jarass, BImSchG, 2012, § 3 Rn. 74; Kutscheidt in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. III, 2011a, § 3 BImSchG Rn. 28.

⁸³¹ Kutscheidt in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. III, 2011a, § 3 BImSchG Rn. 28; Jarass, BImSchG, 2012, § 3 Rn. 77. Beide mit Verweis auf den Bericht des Innenausschusses BT-D 7/1513, S. 2.

⁸³² BT-D 7/1546.

⁸³³ Dietlein in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. III, 2011a, § 2 BImSchG Rn. 6.

Vielmehr gehen von landwirtschaftlichen Grundstücken aufgrund des langsamen Abbaus bestimmter ausgebrachter Stoffe und der Puffer- und Speicherwirkung des Bodens über einen erheblichen Zeitraum Emissionen aus. Nicht die Anzahl und Häufigkeit der Arbeiten, sondern die Menge und Dauer der von dem Grundstück ausgehenden Emissionen sind als maßgebend i.S. der Zielsetzung des § 1 BImSchG anzusehen. Landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen wiederholen sich jährlich und sind vorhersehbar. Sie dienen bestimmungsgemäß der Grundstücksnutzung und erfolgen nicht nur gelegentlich aufgrund z.B. besonderer, nicht vorhersehbarer Umstände. Übersehen wird auch, dass die emissionsträchtigen Arbeiten sich nicht auf das Düngen und das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln, welches i.d.R. mehrmals im Jahr erfolgt, beschränken.⁸³⁴ Vielmehr gehen auch von nackten oder kaum bewachsenen Äckern aufgrund der Wind- und Wassererosion Stoffemissionen aus (Nähr- und Schadstoffausträge, Feinstaubemissionen), werden mit behandeltem Saatgut nicht nur Organismen, sondern auch langfristig wirkende Pflanzenschutzmittel ausgebracht und fallen bei der maschinellen Ernte zum Teil erhebliche Feinstaubmengen an.

5.3.6.1. Genehmigungspflichtige Anlagen

Landwirtschaftliche Einrichtungen und Grundstücke, die als Anlagen einzustufen sind, bedürfen nicht generell einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Vielmehr sind nur die gemäß § 4 Abs. 1 BImSchG im Anhang der 4. BImSchV aufgeführten Anlagen genehmigungspflichtig. Im Bereich der Landwirtschaft sind dies Anlagen zum Herstellen und Abfüllen von Pflanzenschutzmitteln und Bioziden (Nr. 4.1 und 4.2), Tierhaltungsanlagen ab einer bestimmten Tierplatzanzahl (Nr. 7.1), Biogasanlagen (Nr. 1.1.-1.5 und Nr. 9.1) sowie Anlagen zur Lagerung von Gülle und Gärresten mit mehr als 6.500 m³ Fassungsvermögen (Nr. 8.13 und Nr. 9.36). Hinzugekommen sind 2013 Biogasanlagen zur Behandlung von Gülle, in denen mehr als 10 t Gülle am Tag vergoren werden (Nr. 8.6.3). Die mit V gekennzeichneten Anlagen bedürfen lediglich eines vereinfachten Genehmigungsverfahrens nach § 19 BImSchG.⁸³⁵ Die Anlagen müssen die Grundanforderungen des § 5 BImSchG erfüllen, wonach gemäß Nr. 1 schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren sowie erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden dürfen. Bei Tierhaltungsanlagen sind insbesondere der ausreichende Schutz vor Gerüchen, Ammoniak, Stickstoffdeposition, Staub, Lärm, Keimen und Bioaerosolen zu prüfen und durch gegebenenfalls Gutachten nachzuweisen. Hierbei sind die untergesetzlichen Anforderungen der TA Luft, der VDI-Richtlinien 3471, 3472 und 3894 und der vom Länderausschuss für Immissionsschutz erstellten Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL) sowie andere normkonkretisierende wissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen.⁸³⁶ Auch wenn die rechtliche Einordnung von normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften in der Rechtswissenschaft umstritten ist und diese nicht vom EuGH als geeignetes Instrument zur Umsetzung von europäischen Richtlinien angesehen werden,⁸³⁷ haben sie in der Praxis eine große Bedeutung, da sie den Anlagebetreibern, Behörden und Gerichten konkrete Aussagen zur Auslegung der gesetzlichen

⁸³⁴ Siehe die Angaben zu Behandlungsindizes in BMELV 2012a.

⁸³⁵ Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 6 ff.

⁸³⁶ Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 31 ff.

⁸³⁷ Vgl. Kloepfer 2004, § 3 Rn. 74 ff.

Anforderungen an die Hand geben.⁸³⁸ Landwirtschaftliche Anlagen sind daher grundsätzlich nur genehmigungsfähig, wenn sie den Anforderungen der Technischen Anleitung Luft (TA Luft) genügen. Hierzu gehört z.B. gemäß Nr. 4.8 i.V.m. Anhang 1 TA Luft, dass zum Schutz von empfindlichen Pflanzungen und Ökosystemen vor erheblichen Nachteilen durch Ammoniakemissionen emittierende Tierhaltungsanlagen diese einen Mindestabstand von – je nach Art und Anzahl der Tiere – bis zu 1.000 m zu den Schutzobjekten einhalten müssen. Allerdings sind die Anforderungen nicht sehr hoch, da z.B. bei 40.000 Legehennen nach dem Ammoniakemissionsfaktor der TA Luft zwar 1,556 Mg/a (entspricht 1.556 kg/a) emittiert würden, dies aber nur einen Abstand von ca. 250 m erfordert. Anforderungen an die Gefahrenabwehr bei Biogasanlagen finden sich in der TA Luft nicht.

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG ist des Weiteren Vorsorge vor den genannten Gefahren durch Einhaltung des Stands der Technik sicherzustellen. Der Stand der Technik umfasst in Umsetzung von Art. 3 Nr. 10 Industrieemissionen-Richtlinie gemäß § 3 Abs. 6 BImSchG den Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, die ein allgemein hohes Schutzniveau für die Umwelt sichern. Eine konkretisierende Verordnung gibt es für Tierhaltungsanlagen oder Biogasanlagen nicht. Wie weit das Vorsorgegebot unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und der Duldungsgrenzen betroffener Dritter reicht, ist rechtlich nicht eindeutig fixiert, sondern eine Abwägungsentscheidung.⁸³⁹ Auf untergesetzlicher Ebene erfolgt eine Normkonkretisierung für Tierhaltungsanlagen durch Nr. 5.4.7.1 der TA Luft, die neben Mindestabständen zu Wohnbebauung auch bauliche und betriebliche Anforderungen unterhält.⁸⁴⁰ Hierzu gehören – zum Schutz vor Gerüchen einschließlich Bioaerosolen⁸⁴¹ und zur Vermeidung von Stickstoffeinträgen in empfindliche Pflanzung und Ökosystemen – sowohl Abluftreinigungsanlagen und Mindestabstände einzurichten als auch die technischen Anforderungen an Güllelager gemäß Nr. 5.4.7.1. lit. g) bis i) TA Luft einzuhalten. Danach sind für flüssigen Wirtschaftsdünger Lagerkapazitäten für mindestens sechs Monate in geschlossenen Behältern vorzuhalten. Bei der Vorsorge sind die Mindestabstandsflächen nicht höher als bei der Gefahrenabwehr, auch wenn Nr. 5.4.7.1 TA Luft andere Berechnungsfaktoren und -einheiten als Nr. 4.8 i.V.m. Anhang 1 TA Luft verwendet. Auch hier ist z.B. bei 40.000 Legehennen (= 136 Großvieheinheiten) nur ein Abstand von ca. 250 m einzuhalten. Die TA Luft enthält in Nr. 5.4.1.2.3 zur Vorsorge ebenfalls einige Emissionsanforderungen für Biogasanlagen, allerdings nicht zu Methan, Bioaerosolen oder hinsichtlich der Gärreste.

Schließlich enthalten § 5 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 BImSchG noch Anforderungen an den Umgang mit Abfällen und Energie. Umstritten ist, inwieweit bei der landwirtschaftlichen Anlagengenehmigung auch die Ausbringung von Dung und Gülle bzw. Gärresten sowie von Washwasser aus z.B. Abluftreinigungsanlagen oder Melkständen auf eigenen Flächen oder auf Flächen Dritter mit zu prüfen ist. Teilweise wird vertreten, dass diese grundstücksbezogenen Tätigkeiten nicht mehr zur Anlage gehören, sondern eigenständig seien, wobei nach der herrschenden Meinung die Grundstücke keine Anlagen i.S.v. § 3

⁸³⁸ Vgl. z.B. OVG Münster Beschl. v. 21.9.2012 – 8 B 762/11, ZUR 2013, 234 f. zur Heranziehung der GIRL von NRW als Orientierungshilfe.

⁸³⁹ Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 50 ff.

⁸⁴⁰ Vgl. Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 44 f.

⁸⁴¹ OVG Lüneburg Bschl. v. 13.3.2012 – 12 ME 270/11, ZUR 2012, 565 ff.

Abs. 5 Nr. 3 BImSchG sind.⁸⁴² Die überwiegende Meinung leitet aber aus dem vorsorgenden Charakter der Abfallvermeidungspflicht ab, dass der Betreiber Sorge tragen muss, dass die anfallenden Reststoffe einer ordnungsgemäßen Verwertung i.S.d. Kreislaufwirtschaftsgesetzes oder des Düngemittel- und Bioabfallrechts zugeführt werden, und die Immissionsschutzbehörde diesbezügliche Verwertungsmaßnahmen anordnen kann.⁸⁴³ Bei Tierhaltungsanlagen ist allerdings wie im Abfallrecht fraglich, ob die anfallenden Exkremate in Form von Gülle oder Dung Abfall i.S.v. Nr. 3 sind.⁸⁴⁴ Viel spricht dafür, auch hier den europäischen Abfallbegriff heranzuziehen, wonach Gülle kein Abfall ist (siehe Erörterung in 5.3.2).⁸⁴⁵ Dann wäre die ordnungsgemäße Verwertung nicht auf Nr. 3, sondern auf Nr. 2 oder Nr. 1 zu stützen (vgl. Nr. 5.4.7.1 lit. i) TA Luft).⁸⁴⁶

Im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens ist ab einer bestimmten Anlagengröße auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen. Eine verbindliche UVP besteht nach § 3b Abs. 1 UVPG i.V.m. Anlage 1 Nr. 7.1 bis 7.11 UVPG für Tierhaltungsanlagen, die in Spalte 1 gekennzeichnet sind. Für Tierhaltungsanlagen mit geringeren Mindestplatzmengen ist je nach Kennzeichnung in der Anlage 1 eine UVP nur durchzuführen, wenn die allgemeine oder die standortbezogene Vorprüfung nach § 3c Abs. 1 UVPG die Notwendigkeit hierzu ergibt.⁸⁴⁷ Gleiches gilt für Biogasanlagen, für die gemäß Nr. 1.1 bis 1.3 und 9.1 der Anlage 1 ab einer Größe von 200 MW bzw. 200.000 t Gaslagermenge eine verbindliche UVP und ab 1 MW bzw. 3 t Gaslagermenge eine allgemeine oder standortbezogene Vorprüfung vorgeschrieben ist. 2013 wurde in Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen auch eine allgemeine bzw. standortbezogene Vorprüfung für Biogasanlagen vorgeschrieben, in denen Gülle vergoren wird (Nr. 8.4.2 Anlage 1 UVPG). In der UVP sind die Öffentlichkeit und die Träger öffentlicher Belange zu beteiligen und die Umweltauswirkungen in einem Umweltbericht darzustellen und zu bewerten (§§ 6 ff. UVPG). Hierbei sind nach § 6 Abs. 3 Nr. 5 UVPG auch geprüfte Standortalternativen darzustellen. Allerdings ist im BImSchG selber keine Alternativenprüfung vorgeschrieben.⁸⁴⁸

Es bestehen unterschiedliche Ansichten darüber, ob und wann bei großen Tierhaltungsanlagen und Biogasanlagen ein Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG durchzuführen ist, bei dem auch die Standortfrage zu prüfen wäre.⁸⁴⁹ Ein Raumordnungsverfahren ist nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 RoV für immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtige und UVP-pflichtige Anlagen durchzuführen, wenn sie im Außenbereich nach § 35 BauGB errichtet werden sollen und im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben. „Raumbedeutsam“ sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG Planungen und Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird. Eine

⁸⁴² Vgl. Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 55 ff.

⁸⁴³ OVG Saarlouis Beschl. v. 5.10.1989 – 1 W 125/89, NVwZ 1990, 491 (493), VGH Mannheim Beschl. v. 20.12.1984 – 10 S 3107/84, NVwZ 1985, 433 f.; Dietlein in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. III, 2011a, § 5 BImSchG Rn. 175; Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 63.

⁸⁴⁴ Vgl. Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 59 ff.

⁸⁴⁵ So Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 69.

⁸⁴⁶ Ablehnend Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 72 ff. mit dem Argument, dass Anforderungen an die Verwertung nur auf Nr. 3 gestützt werden können.

⁸⁴⁷ Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 23 f.

⁸⁴⁸ Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 28.

⁸⁴⁹ Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 12 ff.

Raumbedeutsamkeit wird bei Tierhaltungsanlagen angenommen, wenn die Anlage über die Standortgemeinde hinaus relevante Auswirkungen hat (z.B. Emissionen, Zulieferverkehr).⁸⁵⁰ Bei Biogasanlagen wäre eine Raumbedeutsamkeit zu bejahen, wenn durch ihren Biomassebedarf in der Region eine erhebliche Veränderung der Anbaukulturen und gegebenenfalls auch die Aufgabe der Fruchtfolge und eine Veränderung des Landschaftsbildes erfolgt (z.B. sog. Vermaisung).⁸⁵¹ Allerdings kann nach § 15 Abs. 1 S. 4 ROG von einem Raumordnungsverfahren abgesehen werden, da die Raumverträglichkeit im Rahmen von § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG i.V.m. § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB mit zu prüfen ist.⁸⁵²

5.3.6.2. Nicht genehmigungspflichtige Anlagen

Sonstige nicht genehmigungspflichtige landwirtschaftliche Anlagen unterliegen nach § 22 BImSchG ebenfalls materiellen Vorgaben, allerdings nur bezüglich der Gefahrenabwehr. Nach § 22 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG sind nach dem Stand der Technik vermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen zu verhindern und unvermeidbare auf ein Mindestmaß zu beschränken. Bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen kommt der Bestimmung des Stands der Technik eine noch stärkere Bedeutung zu. Die bei einigen Anlagenformen anzutreffenden verordnungsrechtlichen Konkretisierungen des Stands der Technik fehlen im Bereich der Landwirtschaft. Auch die TA Luft enthält keine weiteren Angaben zu nicht genehmigungspflichtigen Anlagen.

5.3.6.3. Luftreinhalte- und Aktionspläne als immissionsbezogene Instrumente

Zu den immissionsbezogenen Anforderungen des BImSchG gehören die Luftreinhaltepläne und kurzfristige Maßnahmenpläne (sogenannte Aktionspläne)⁸⁵³ nach § 47 BImSchG. Die auf ein bestimmtes Gebiet oder einen Ballungsraum bezogenen Pläne sind aufzustellen, wenn in dem Gebiet die in der 39. BImSchV entsprechend den europäischen Vorgaben festgelegten Immissionsgrenzwerte und Alarmschwellen überschritten werden (vgl. §§ 27 f. 39. BImSchV).

Da weder § 47 BImSchG noch die 39. BImSchV regeln, welche Maßnahmen die Behörden treffen können, dürfen die Gemeinden in den Luftreinhalteplänen alle erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen zur Begrenzung von Emissionen in die Atmosphäre festlegen (§ 47 Abs. 1-3 BImSchG). Die Maßnahmen sind gemäß § 47 Abs. 4 BImSchG an alle Emittenten zu richten und entsprechend ihrem Verursacheranteil zu gewichten. Somit sind auch Maßnahmen gegenüber landwirtschaftlichen Betrieben zu ergreifen, wenn diese nicht unerheblich zu den Immissionen beitragen.

In der 39. BImSchV sind nur Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid, Feinstaub PM₁₀, Blei, Benzol, Kohlenmonoxid mit Immissionsgrenzwerten und Feinstaub PM_{2,5} mit einem Schwellenwert versehen. Von diesen Stoffen bzw. Stoffgruppen werden nur Stickstoffdioxid (NO₂) und Feinstaub – beides in eher geringem Maße – von der Landwirtschaft bei der Tierhaltung, Düngung sowie Feldbearbeitung und Ernte emittiert. Zu den wesentlich stärker landwirtschaftlich emittierten Stoffen Ammoniak (NH₃) und

⁸⁵⁰ Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 14.

⁸⁵¹ Zur räumlichen Steuerung von Biogasanlagen Ludwig DVBl 2010, 944 ff.

⁸⁵² Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 16 f.

⁸⁵³ Erwägungsgrund 19 der Richtlinie 2008/50.

Lachgas (N₂O) (siehe 5.2.1) sind Luftreinhaltepläne gemäß § 47 Abs. 3 BImSchG nur möglich, wenn die Länder nach § 44 Abs. 2 BImSchG diese Stoffe in entsprechende Rechtsverordnungen aufnehmen.

5.3.6.4. Fazit

Insgesamt ist die Steuerungswirkung des Immissionsschutzrechts für die landwirtschaftlichen Emissionen als mäßig einzuschätzen, da sie sich auf größere Tierhaltungs- und Biogasanlagen beschränkt. Dies könnte sich ändern, wenn eine gesetzliche Klarstellung erfolgt, dass auch landwirtschaftliche Acker- und Grünlandflächen Anlagen i.S.d. BImSchG sind. Grundsätzlich sind auch die behördlichen Luftreinhalte- und Aktionspläne geeignete Instrumente, um die Stickstoffoxid- und Feinstaubemissionen der Landwirtschaft zu steuern.

5.3.7. Klimaschutzrecht

Wie bei den Umweltzielen ausgeführt, haben die Europäische Union und Deutschland die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll ratifiziert und sich auch langfristige Klimaschutzziele gesetzt (5.1.2). Beide versuchen mit unterschiedlichen Instrumenten den Verbrauch an fossilen Energien zu reduzieren, erneuerbare Energien zu fördern und auch sonstige Treibhausgasemissionen zu verringern. In Ansätzen hat sich ein spezifisches Klimaschutzrecht herausgebildet. Zu ihm gehören u.a. die europäischen und nationalen Regelungen über ein THG-Emissionshandelssystem und für die Nutzung und Förderung erneuerbarer Energien (Richtlinie 2009/28, Erneuerbare-Energien-Gesetz, Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz), die nationalen Regelungen zur Energieeffizienz (z.B. Kraft-Wärme-Koppelungsgesetz, Energieeinsparverordnung, Energiesteuergesetz) sowie die europäischen und nationalen Regelungen für Biokraftstoffe und flüssige Bioenergie (Richtlinie 2009/28 und 2009/30, siehe 3.3.4). Nicht speziell zum Schutz des Klimas erlassen sind die Vorschriften zum Schutz von Dauergrünland (siehe 3.3.5), zur sachgerechten Düngung (siehe 5.3.1.2) und zum Schutz von Moorböden, Feuchtgebieten und hohen Grundwasserständen (siehe 4.3), obwohl diese Regelungen die Treibhausgasemissionen aufgrund landwirtschaftlicher Nutzungsänderungen und Bodenbearbeitungen reduzieren können.⁸⁵⁴ Diese bewirtschaftungsbezogenen Treibhausgasemissionen haben, wie in 5.2.4 dargestellt, auch in Deutschland eine erhebliche Relevanz neben den landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen aus der Tierhaltung und der Herstellung von chemischen Dünge- und Pflanzenschutzmitteln. Da die diesbezüglichen Vorschriften schon an anderer Stelle untersucht werden, sollen im Folgenden nur das Emissionshandelssystem und die Regelungen zur Bioenergieproduktion erörtert werden.

2005 startete in der Union gemäß der Richtlinie 2003/87 das Zertifikatesystem für den Ausstoß der Treibhausgase Kohlendioxid, Methan, Distickstoffoxid (Lachgas), Fluorkohlenwasserstoffe, perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid (vgl. Anhang II der Richtlinie).⁸⁵⁵ In Deutschland dient das Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG) der Zuteilung und dem Handel der

⁸⁵⁴ Siehe die klimaschutzbezogene Untersuchung des Agrarumweltrechts von Gerstetter in Rodi et al. 2011, S. 220 ff., 471 ff.

⁸⁵⁵ Weinreich in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. IV, 2011b, Vorb. TEHG Rn. 1 ff.

Zertifikate. Nicht alle THG-Emittenten sind aber verpflichtet an dem System teilzunehmen. Zertifikate und einer Genehmigung nach § 4 TEHG bedürfen nur die in Anhang I Richtlinie 2003/87 bzw. Anhang 1 TEHG aufgenommenen Tätigkeiten. Hierzu gehört die Herstellung von Ammoniak und organischen Grundchemikalien. Die synthetische Herstellung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ist daher zum Teil mit erfasst. Nicht aufgenommen sind aber Tätigkeiten wie die Verwendung von Düngemitteln, die Tierhaltung und sonstige landwirtschaftliche Tätigkeiten. Auch die nach Industrieemissionen-Richtlinie und 4. BImSchV genehmigungspflichtigen Intensivtierhaltungsanlagen fallen nicht unter das Emissionshandelssystem. Landwirtschaftliche Betriebe benötigen daher weder eine Genehmigung nach TEHG noch Emissionszertifikate. Nach Erwägungsgrund 23 ff. der Richtlinie 2003/87 stellt das Zertifikatesystem aber nur einen Baustein aus einem alle Wirtschaftssektoren umfassenden und kohärenten Politik- und Maßnahmenpaket dar und können die Mitgliedstaaten die THG-Emissionen für andere Anlagen mit anderen Maßnahmen reduzieren (z.B. Abgaben).

Nach § 4 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) besteht für Strom, der durch Vergärung von Biomasse in Biogasanlagen oder durch Verbrennung von Biomasse in Kraftwerken hergestellt wird, eine Einspeiseverpflichtung der Stromnetzbetreiber. Des Weiteren müssen die Netzbetreiber nach § 8 EEG den Strom mit einem bestimmten Kilowattpreis vergüten. Nach § 37a BImSchG sind die Hersteller und Händler von Otto- und Dieselmotoren verpflichtet, den Kraftstoffen bestimmte Mindestanteile an Biokraftstoffen beizumischen, um die THG-Emissionen des Verkehrs zu reduzieren. Eine bestimmte Vergütungshöhe ist hier nicht vorgeschrieben. § 50 Energiesteuergesetz erlässt lediglich ganz oder teilweise die Energiesteuer.

Die Einspeisevergütung und die Abnahmequoten haben zu einem deutlichen Anstieg der landwirtschaftlichen Erzeugung von Biomasse zur Energiegewinnung geführt (v.a. Raps und Mais). Wegen des Güllebonus in § 8 Abs. 2 Nr. 1 b) EEG 2009 wurde auch die Errichtung von Intensivtierhaltungsanlagen befördert und indirekt subventioniert. Biomasse i.S.v. § 37b BImSchG und Biomasse i.S.v. § 8 EEG sind alle Energieträger aus Phyto- und Zoomasse, insbesondere Pflanzen sowie tierische und pflanzliche Abfälle (§ 2 Biomasseverordnung). Ein Anbau nach den Anforderungen der europäischen Verordnung über ökologische Landwirtschaft (Verordnung 834/2007) ist trotz der Bezeichnung als „Bio“ nicht vorgeschrieben. Allerdings haben die Union mit Art. 17 Abs. 1 Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28 und Art. 7b Abs. 1 Biokraftstoff-Richtlinie 2009/30 und nachfolgend Deutschland in §§ 3 ff. Biokraftstoff-NachV und §§ 3 ff. Biostrom-NachV Nachhaltigkeitsanforderungen an den Anbau von flüssiger Biomasse zur Strom- bzw. zur Kraftstoffherstellung gestellt (siehe 3.3.4). Für die europäische Landwirtschaft verweisen die Richtlinien und Verordnungen zum einen auf die allgemeinen Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts einschließlich der glöZ-Anforderungen⁸⁵⁶, die unmittelbar keine Anforderungen an die Reduzierung von Stoff- oder Treibhausgasemissionen stellen. Sie normieren zum anderen aber zusätzliche Anforderungen. Hierzu gehört, dass die THG-Emissionseinsparungen im Rahmen der europäischen THG-Emissionsverpflichtungen anrechenbar und nach EEG bzw.

⁸⁵⁶ §§ 4-6 Biokraftstoff-NachV; §§ 4-6 Biostrom-NachV; Art. 17 Abs. 3-5 EE-RL 2009/28; Art. 7b Abs. 3-5 Biokraftstoff-RL 2009/30.

Energiesteuergesetz nur förderfähig sind, wenn die Minderung durch die eingesetzte Biomasse mindestens 35 % beträgt (Art. 17 Abs. 2 Richtlinie 2009/28; Art. 7b Abs. 2 Richtlinie 2009/30; § 8 Abs. 1 Biostrom-NachV; § 8 Abs. 1 Biokraft-NachV). Des Weiteren darf Biomasse nicht auf Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand (Feuchtgebiete und bewaldete Gebiete) sowie auf kürzlich entwässerten Torfmooren gewonnen werden (Art. 17 Abs. 4 f. Richtlinie 2009/28; Art. 7b Abs. 4 f. Richtlinie 2009/30; §§ 5 f. Biostrom-NachV; §§ 5 f. Biokraft-NachV). Diese Regelung soll sicherstellen, dass nicht die Umwandlung und die Entwässerung dieser Flächen den im Boden gespeicherten Kohlenstoff als Treibhausgas freisetzen und am Ende die Einsparpotentiale von Biomasse konterkarieren. Problematisch ist hierbei allerdings, dass die Schutzvorschriften nur für Biomasse zur Energieerzeugung, nicht aber für den Anbau von Nahrungs- und Futtermitteln gelten und insofern durch indirekte Landnutzungsänderungen die Förderung von Bioenergie gleichwohl zur Umwandlung dieser Flächen und zu THG-Emissionen führen kann.⁸⁵⁷

5.3.8. Naturschutzrecht

Der umfassende Schutzauftrag des Naturschutzrechts (vgl. § 1 BNatSchG) beinhaltet auch den Schutz von Natur und Landschaft vor stofflichen Einträgen, wie insbesondere die konkretisierten Zielsetzungen zum Naturhaushalt in § 1 Abs. 3 Nr. 1 und 3 BNatSchG verdeutlichen. Grundsätzlich behandelt das Naturschutzrecht stofflich bedingte Beeinträchtigungen wie physikalisch bedingte Beeinträchtigungen. Allerdings weisen die naturschutzrechtlichen Instrumente eine gewisse Schwäche gegenüber immissionsbedingten Beeinträchtigungen auf. So kennen weder das europäische noch das nationale Naturschutzrecht immissionsbezogene Umweltqualitätsnormen wie im Wasserrecht, obwohl Stoffeinträge nicht unerhebliche Auswirkungen auf den Naturhaushalt und die Arten haben und Veränderungen der Artenzusammensetzung bewirken (z.B. Stickstoffeinträge). Auch die Eingriffsregelung ist nur eingeschränkt anwendbar.

5.3.8.1. Gute fachliche Praxis

Bei den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis wird in § 5 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG gefordert, dass die Tierhaltung in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau stehen muss, was auch eine übermäßige Nährstoffbelastung durch umfangreiche Verwendung betriebsexterner Futtermittel vermeiden soll. In Hinblick auf die Düngung und den Pflanzenschutzmitteleinsatz verweist § 5 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG aber auf das spezifische landwirtschaftliche Fachrecht.

5.3.8.2. Eingriffsregelung

Das flächenbezogene Instrument der Eingriffsregelung wurde in 3.3.2.2 und 3.3.5.1 schon ausführlich dargestellt. Es könnte mit seinen Vermeidungs- und Kompensationspflichten auch bei stofflichen Einträgen eine wichtige Steuerungswirkung entfalten. Allerdings lehnt die überwiegende Meinung die Anwendung der Eingriffsregelung auf stoffliche Beeinträchtigungen pauschal mit dem Argument ab, es käme zu keinen Veränderungen

⁸⁵⁷ Zur iLUC Problematik siehe Gawel/Ludwig Land Use Policy 2011a, 846 ff.; Gawel/Ludwig NuR 2011b, 329 ff.

der Gestalt oder Nutzung von Grundstücken.⁸⁵⁸ Zum Teil wollen die Autoren damit Eingriffe ausschließen, die sich nicht auf ein bestimmtes Grundstück beziehen, um die Praktikabilität der Eingriffsregelung zu wahren und den potentiellen Verursacherkreis einzugrenzen. Bei grundstücksbezogenen Stoffeinträgen, wie sie z.B. beim Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln erfolgen, stellen sich aber die Probleme bei der Identifizierung der Verursacher nicht. Bei den stofflichen Einträgen von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und auch bei gebeiztem Saatgut fehlt es jedoch i.d.R. an einer unmittelbaren sichtbaren Veränderung der Gestalt der Grundfläche i.S.d. ersten Tatbestandsalternative des § 14 Abs. 1 BNatSchG,⁸⁵⁹ sofern nicht mit Totalherbiziden jeglicher Pflanzenbewuchs zum Absterben gebracht wird. I.d.R. sind die Veränderungen aber schleichender.

Fraglich ist, ob anthropogene Stoffeinträge nicht eine Nutzungsänderung darstellen. Dies gilt insbesondere, wenn die Einträge zum ersten Mal erfolgen oder sich in Folge von Intensivierungen erhöhen. Ob eine Nutzungsänderung nur im Fall einer neuen Nutzungsart oder schon bei einer Intensivierung vorliegt, ist umstritten.⁸⁶⁰ Der Wortlaut von § 14 Abs. 1 BNatSchG spricht gegen eine Bezugnahme auf Nutzungsarten und auch gegen eine Beschränkung auf physikalisch bedingte Veränderungen. Das OVG Münster hat zumindest anerkannt, dass die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes auch von den chemischen Prozessen abhängt.⁸⁶¹ Gegen eine Beschränkung auf Nutzungsarten spricht ebenfalls, dass die Grenze zwischen Intensivierung und neuer Nutzungsart weder naturschutzrechtlich definiert noch wissenschaftlich geklärt ist. Wo sie verläuft, hängt von der gewählten Kategorisierung und vom Standpunkt des Betrachters ab. So mag für den Nichtlandwirt Grünland gleich Grünland sein, für Landwirte, Biologen und Ökologen bestehen aber große Unterschiede zwischen einem extensiv bewirtschafteten, mageren und dadurch artenreichen aber ertragsschwachen Grünland und einem intensiv gedüngten, ertragsstarken Grünland, bei dem nährstoffliebende Pflanzen dominieren. Eine Differenzierung allein zwischen Dauerkultur (z.B. Dauergrünland) und Acker wäre daher sehr oberflächlich und würde wesentliche naturschutzfachliche aber auch agrarökonomische Unterschiede innerhalb dieser beiden Kategorien negieren.⁸⁶² Naturschutzfachlich ist die landwirtschaftliche Intensivierung mit u.a. höheren Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinträgen die wichtigste Ursache für Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und den Rückgang der biologischen Vielfalt, während die Änderung der Nutzungsform (z.B. von Weide zu Acker) zwar ebenfalls relevant ist, aber nur einen flächenmäßig geringeren Anteil ausmacht.⁸⁶³ Die Intensivierung von der Eingriffsregelung auszunehmen, schwächt daher den Schutz der Naturschutzbelange erheblich. In Anbetracht des Umfangs der grundstücksbezogenen Stoffeinträge in der

⁸⁵⁸ Lütke in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2011, § 14 Rn. 8; Fischer-Hüftle in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2010, vor §§ 13-19 Rn. 2; Prall/Koch in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 14 Rn. 7, 28; Klinck 2012, S. 102.

⁸⁵⁹ Vgl. Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 BNatSchG Rn. 7.

⁸⁶⁰ Für ein weites Verständnis Gassner/Heugel 2010, Rn. 261; Koch in: Kerkmann 2010, § 4 Rn. 18; Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 2011c, § 14 BNatSchG Rn. 9. Ablehnend Bundesregierung, BT-D 13/6441, S. 51; Fischer-Hüftle/Czybulka in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2010, § 14 Rn. 64; Schink DVBl 1992, 1390 (1394); Lorz/Müller/Stöckel 2003, § 18 Rn. 15; Rehbindner NuR 2011, 241 (244).

⁸⁶¹ OVG Münster Urt. v. 28.6.95 – 7a D 44/94.NE, NVwZ 1996, 274 (276).

⁸⁶² Z.B. den Unterschied zwischen ökologischem und konventionellem Landbau.

⁸⁶³ Vgl. Osterburg et al. 2009b; Nitsch et al. Land Use Policy 2012, 440; SRU 2004, Tz. 225; Riecken et al. 2006, S. 40 und 43; Prall/Koch in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 14 Rn. 52, 58.

Landwirtschaft und ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Ökosysteme (siehe oben 5.2) kann bei der Frage des Eingriffs nur die Erheblichkeit der Auswirkungen einer Nutzungsintensivierung maßgebend sein, während es dem BNatSchG unbekannte Nutzungskategorien nicht sein können. Dies entspricht dem europäischen Eingriffsverständnis in der UVP und auch FFH-VP und dem Schutzniveau beim besonderen Artenschutz (§ 44 BNatSchG).⁸⁶⁴ § 14 Abs. 1 BNatSchG sollte daher klarstellend „grundstücksbezogene Nutzungsintensivierungen durch mechanische, hydrologische oder stoffliche Veränderungen“ im Eingriffstatbestand nennen.

Die damit verbundenen Folgeprobleme, wie die Erweiterung des Verursacherkreises und die schwierige Frage des Ausgleichs und Ersatzes, ließen sich mittels Pauschalisierungen, einer Stärkung der Vermeidungspflicht sowie eines zweckgebundenen Ersatzgeldes lösen. Der Einwand, dass Intensivierungen und insbesondere stoffliche Einträge schon in anderen Fachgesetzen wie BImSchG, DüngeG und PflSchG reguliert werden,⁸⁶⁵ überzeugt hingegen nicht, da die Eingriffsregelung in ihrer Grundkonzeption gerade auf Integration in andere Genehmigungsverfahren angelegt ist (§ 17 Abs. 1 BNatSchG). Sie soll hier die Belange des Naturschutzes sowie die Fachkompetenz der Naturschutzbehörden zur Geltung bringen. Zu bedenken ist auch, dass nur das Naturschutzrecht das wichtige Gebot der Realkompensation kennt, welches entsprechend Art. 20a GG den Bestand unserer natürlichen Lebensgrundlagen nicht nur qualitativ sondern v.a. auch quantitativ sichert.⁸⁶⁶

Im Bereich der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, wozu das Ausbringen von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zu zählen ist, schränkt § 14 Abs. 2 BNatSchG den Anwendungsbereich der Eingriffsregelung mit einer Regelvermutung weiter ein, wenn die Maßnahmen den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis entsprechen (siehe 3.3.2.2). Unklar ist wegen der diesbezüglichen Konkretisierungsdefizite (siehe 5.3 und 5.4) zum einen, wann Landwirte die Grundsätze der guten fachlichen Praxis erfüllen, und zum anderen, ob bei deren Einhaltung die Bewirtschaftung tatsächlich nicht den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege widerspricht.⁸⁶⁷ Insbesondere im Bereich des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes kommt es entscheidend darauf an, dass die Düngemittel entsprechend dem Pflanzenbedarf und den vorhandenen Nährstoffen im Boden ausgebracht und beim Einsatz der Pflanzenschutzmittel die Anwendungsbedingungen und Gebrauchshinweise eingehalten werden. Die Belastung von Gewässern mit Nährstoffen oder Pflanzenschutzmitteln bzw. von Bienenstöcken mit Pflanzenschutzmitteln (siehe 5.2) zeigt aber, dass selbst bei unterstellter Einhaltung der guten fachlichen Praxis die kumulativen Effekte einer Vielzahl von Bewirtschaftern bzw. Anwendungen ökologische Relevanz haben.

5.3.8.3. FFH-Verträglichkeitsprüfung

Zum Schutz von FFH-Gebieten i.S.v. Art. 4 FFH-Richtlinie 92/43 und von ausgewiesenen Vogelschutzgebieten gemäß Art. 4 Vogelschutzrichtlinie 2009/147, die zusammen das Netz Natura 2000 bilden, normiert Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-Richtlinie sowohl ein

⁸⁶⁴ Louis ZUR 2003, 385 (387 f.).

⁸⁶⁵ So Prall/Koch in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 14 Rn. 28.

⁸⁶⁶ Degenhart 2011, S. 32 ff., 57 ff.; Gassner/Heugel 2010, Rn. 279 f.; Koch in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 13 Rn. 7.

⁸⁶⁷ Ausführlich zu der Regelvermutung Möckel NuR 2012c, 225 ff.

Verschlechterungsverbot als auch eine Verträglichkeitsprüfung für Projekte und Pläne, welche ein Zulassungserfordernis ist (ausführlich zum Schutz von Natura 2000-Gebieten in 6.3.1.4). Die Begriffe „Verschlechterung“ und „Projekt“ sind deutlich weiter gefasst als der Eingriffsbegriff in § 14 Abs. 1 BNatSchG und umfassen auch wiederkehrende Bewirtschaftungsmaßnahmen.⁸⁶⁸ Das Verschlechterungsverbot umfasst sogar natürlich bedingte Veränderungen.⁸⁶⁹ Insofern ist auch die Landwirtschaft weder vom Verschlechterungsverbot noch von der FFH-Verträglichkeitsprüfung ausgenommen, auch wenn die deutsche Verwaltungspraxis es oftmals anders sieht (ausführlich hierzu Abschnitt 6.3.1.4). Aufgrund der wirkungsbezogenen Betrachtungsweise sind anders als beim Eingriffstatbestand auch stoffliche Einträge nicht ausgenommen. Verschlechterungen, welche z.B. stoffliche Einträge von Seiten der Landwirtschaft verursachen, aktivieren das Verschlechterungsverbot. Das BVerwG hat des Weiteren in mehreren Entscheidungen anerkannt, dass stoffliche Depositionen die für ein Natura 2000 Gebiet festgelegten Erhaltungsziele erheblich beeinträchtigen können.⁸⁷⁰ Zwar betrafen die Entscheidungen Stickstoffeinträge aus dem Straßenverkehr. Nichts anderes gilt aber für andere Verursacherquellen oder andere Stoffe.⁸⁷¹ Entscheidend ist die Frage der Relevanz für mögliche erhebliche Beeinträchtigungen. Der 9. Senat des BVerwG hat 2010 hierzu ausgeführt:

„Kommt es für die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung darauf an, ob diese dem einschlägigen Erhaltungsziel zuwiderläuft, so ist grundsätzlich jede Überschreitung eines Wertes, der die Grenze der nach naturschutzfachlicher Einschätzung für das Erhaltungsziel unbedenklichen Auswirkungen bestimmter Art markiert, als erheblich anzusehen. Bei Zugrundelegung des CL-Konzepts [Critical Loads-Konzept] für die Verträglichkeitsprüfung fungieren die CL als Beurteilungswerte in diesem Sinne. Werden sie bereits von der Vorbelastung ausgeschöpft oder sogar überschritten, so folgt daraus, dass prinzipiell jede Zusatzbelastung mit dem Erhaltungsziel unvereinbar und deshalb erheblich ist, weil sie die kritische Grenze überschreitet oder schon mit der Vorbelastung verbundene Schadeffekte verstärkt (Beschluss vom 10. November 2009 a.a.O. Rn. 6; vgl. auch schon Urteil vom 17. Januar 2007 a.a.O. Rn. 108).

Ansichts dessen sind Irrelevanzschwellen, die generalisierend Zusatzbelastungen bis zu einem bestimmten Prozentsatz der CL für unbedenklich erklären, mit den habitatrechtlichen Vorgaben nicht ohne Weiteres zu vereinbaren und bedürfen besonderer, naturschutzfachlich fundierter Rechtfertigung.“⁸⁷²

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sieht der 9. Senat aber bei einer hohen Vorbelastung (200 % des Critical Loads-Wertes) eine Irrelevanzschwelle von 3 % als geboten an.⁸⁷³ Der 7. Senat will hieraus sogar die Erheblichkeitsschwelle ableiten.⁸⁷⁴

⁸⁶⁸ EuGH Urt. v. 7.9.2004 – C-127/02, Slg. 2004, I-7405 Rn. 23 ff., 34; EuGH Urt. v. 10.1.2006 – C-98/03, Slg. 2006, I-53 Rn. 41-45.

⁸⁶⁹ EuGH Urt. v. 20.10.2005 – C-6/04, Slg. 2005, I-9017 Rn. 33 f.; Möckel in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 32 Rn. 97 f.

⁸⁷⁰ BVerwG Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05, BVerwGE 128, 1 Rn. 101 ff.; BVerwG Beschl. v. 10.11.2009 – 9 B 28.09, NVwZ 2010, 319 Rn. 3 ff.; BVerwG Urt. v. 14.4.2010, 9 A 5.08, NuR 2010, 558 Rn. 90 ff.

⁸⁷¹ Anwendung bei örtlichen Verbrennungsanlagen BVerwG Urt. v. 29.9.2011 – 7 C 21.09, NuR 2012, 119 Rn. 40 ff.

⁸⁷² BVerwG Urt. v. 14.4.2010 – 9 A 5.08, NuR 2010, 558 Rn. 91 f.

⁸⁷³ BVerwG Urt. v. 14.4.2010 – 9 A 5.08, NuR 2010, 558 Rn. 93 und 2. Leitsatz.

⁸⁷⁴ BVerwG Urt. v. 29.9.2011 – 7 C 21.09, NuR 2012, 119 Rn. 42. Kritisch hierzu Gellermann NuR 2012, 112 (113).

Aus alledem folgt, dass auch landwirtschaftliche Stoffeinträge je nach Umfang des Austrags und der Vorbelastung im Natura 2000 Gebiet erhebliche Beeinträchtigungen darstellen können. Dies ist zu prüfen, wenn sich die landwirtschaftlichen Flächen innerhalb oder in der Nähe eines Natura 2000-Gebietes befinden oder sie in ein Natura 2000 Gebiet entwässern. Die in der deutschen Regierungs- und Verwaltungspraxis oftmals aufgestellte pauschale Vermutung, dass die ordnungsgemäße Landwirtschaft i.d.R. keine erheblichen Beeinträchtigungen mit sich bringt,⁸⁷⁵ widerspricht der strengen Rechtsprechung des EuGH⁸⁷⁶ zum europäischen Naturschutzrecht und ist nicht durch die allgemeinen, nicht schutzgebietsbezogenen Grundsätze der guten fachlichen Praxis gerechtfertigt (ausführlich 6.3.1.4).⁸⁷⁷ Lassen sich erhebliche Beeinträchtigungen nicht anhand objektiver Kriterien mit Gewissheit im Rahmen einer FFH-Vorprüfung (Screening) ausschließen, ist eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie und § 34 Abs. 1 BNatSchG durchzuführen. Bei genehmigungspflichtigen Tierhaltungs- und Biogasanlagen erfolgt die Prüfung in dem immissionsschutzrechtlichen oder baurechtlichen Genehmigungsverfahren durch die hierfür zuständige Behörde, da die FFH-Verträglichkeitsprüfung grundsätzlich ein unselbständiger Verfahrensschritt ist. Bei der normalen landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung fehlt es an einem Zulassungsverfahren, weshalb hier die Anzeigepflicht nach § 34 Abs. 6 BNatSchG einschlägig ist. Danach muss der Landwirt seine Maßnahme anzeigen, wenn er erhebliche Auswirkungen nicht mit Gewissheit ausschließen kann. Die Übertragung der FFH-Vorprüfung auf den Landwirt wirft wegen i.d.R. fehlender naturschutzfachlicher Kenntnisse und Objektivität erhebliche Probleme mit der Europarechtskonformität auf.⁸⁷⁸ Ob die FFH-Verträglichkeitsprüfung im Rahmen einer subsidiären Eingriffsgenehmigung erfolgen kann, ist aufgrund der Beschränkung auf die Anforderungen in § 15 BNatSchG in § 17 Abs. 3 S. 3 BNatSchG fraglich. Eine Eingriffsprüfung ist wegen der Ablehnung von stofflichen Eingriffen durch die überwiegende Meinung sowie § 14 Abs. 2 BNatSchG in der Praxis auch kaum zu erwarten (siehe oben und 6.3.1.2).

Kommt es zu einer Anzeige, muss die Naturschutzbehörde prüfen, ob die stofflichen Einträge zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Erhaltungsziele in dem Natura 2000 Gebiet führen können (ausführlicher zum Prüfungsumfang 6.3.1.4). Nur wenn aus wissenschaftlicher Sicht keine vernünftigen Zweifel an der Nichterheblichkeit bestehen, wäre die Bewirtschaftungsmaßnahme zulässig. Andernfalls ist sie zu untersagen. Eine Ausnahmegenehmigung gemäß § 34 Abs. 3-5 BNatSchG dürfte regelmäßig nicht möglich sein, da alternative landwirtschaftliche Standorte vorhanden sind.

⁸⁷⁵ So die Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD in BT-D 16/6780, S. 13 und BT-D 16/12274, S. 65. Vgl. auch § 24 Abs. 1 NatSchG SH, § 48c Abs. 5 S. 5 LG NRW.

⁸⁷⁶ EuGH Urt. v. 4.03.2010 – C-241/08, Slg. 2010, I-1697 Rn. 39, 56. Zur Nutzungsintensivierung, Entwässerung und Flurbereinigung EuGH Urt. v. 25.11.1999 – C-96/98, Slg. 1999, I-8531 Rn. 29, 45 f., Bewässerung EuGH Urt. v. 18.12.2007 – C-186/06, Slg. 2007, I-12093 Rn. 26 ff., zur Überweidung EuGH Urt. v. 13.6.2002 – C-117/00, Slg. 2002, I-5335 Rn. 22-33 und zur Instandsetzung verlandeter Entwässerungsgräben EuGH Urt. v. 13.12.2007 – C-418/04, Slg. 2007, I-10947 256 f.

⁸⁷⁷ Czybulka EurUP 2008, 20 (21 f.); Klinck 2012, S. 107; Möckel EurUP 2008e, 169 ff.; de in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 32 Rn. 59, 95.

⁸⁷⁸ Fischer-Hüftle NuR 2009, 101 ff.; Möckel ZUR 2008a, 57 (61). Siehe auch die ausführlicheren Erörterungen im Abschnitt 6.3.1.4.

5.3.8.4. Artenschutzrecht

Das allgemeine Artenschutzrecht entfaltet gegenüber allen nicht völlig unvernünftigen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen keine Wirkung (§ 39 Abs. 1 BNatSchG, siehe 6.3.1.5). Anders ist dies bei den besonderen Artenschutzverboten in § 44 BNatSchG, die gemäß Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie und Art. 12 FFH-Richtlinie geboten sind (siehe 6.3.1.5). Die Verbote sind wie beim Schutz von Natura 2000-Gebieten wirkungsbezogen und beschränken sich nicht auf bestimmte Handlungen. Sofern stoffliche Einträge von Pflanzenschutzmitteln, aber auch Düngemitteln dazu führen, dass die besonders oder streng geschützten Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV FFH-Richtlinie oder europäische Vogelarten verletzt, beschädigt oder während bestimmter Zeiten erheblich gestört werden, verstoßen sie gegen die Zugriffsverbote in § 44 Abs. 1 BNatSchG und sind unzulässig, sofern keine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG genehmigt wird. § 13 PflSchG hat die besonderen Artenschutzverbote und die Ausnahmeregelung ins Pflanzenschutzrecht übernommen, weshalb es hier landesrechtlich zu einer Zuständigkeitsverschiebung kommen kann.

Stoffliche Beschädigungs- und Störungshandlungen werfen allerdings das Problem auf, dass oftmals nur langfristige Veränderungen oder Beeinträchtigungen der Tiere und Pflanzen auftreten und erst ab einer bestimmten Wirkschwelle sofort sichtbare Beschädigungen entstehen. Mit § 44 Abs. 4 BNatSchG hat der Gesetzgeber versucht insgesamt die Konfliktslage mit der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung etwas zu entschärfen (siehe 6.3.1.5). Für europäisch geschützte Arten sieht die Vorschrift vor, dass bei Einhaltung der guten fachlichen Praxis erst ein Verstoß vorliegt, wenn sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art durch die Bewirtschaftung verschlechtert. Ob diese Tatbestandsfreistellung mit den Vorgaben der FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie vereinbar ist, erscheint zweifelhaft.⁸⁷⁹ Unklar ist des Weiteren, wie der einzelne Landwirte eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Arten ohne naturschutzfachliche Unterstützung überhaupt feststellen und beurteilen kann. Auch das neue Pflanzenschutzmittelrecht liefert trotz der Aufnahme der Artenschutzverbote keine weitergehende Konkretisierung oder Hilfestellung. Zwar sind nach § 13 Abs. 2 S. 4 PflSchG bei Einhaltung der in § 3 PflSchG normierten Anforderungen an die gute fachliche Praxis (siehe oben 5.3.3.2) Pflanzenschutzmaßnahmen freigestellt. Bei europäisch geschützten Arten gilt dies aber nur, wenn sich der Erhaltungszustand der lokalen Population in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet nicht verschlechtert. Die Erstreckung auf das natürliche Verbreitungsgebiet, welche in § 44 Abs. 4 S. 3 BNatSchG nicht enthalten ist, könnte allerdings bei Populationen mit großen Verbreitungsgebieten zu einer leichteren Freistellung führen, da i.d.R. eine einzelne Pflanzenschutzmaßnahme lokal begrenzt ist. Auch drängen sich Zweifel an der Europarechtskonformität auf.

5.3.9. Bodenschutzrecht

Das Bodenschutzrecht soll die Böden nicht nur vor physikalischen, sondern auch vor chemischen Veränderungen schützen, wie die Vorschriften zur Beseitigung von stofflichen Kontaminationen in § 2 Abs. 7 Nr. 1 und 2 BBodSchG und die

⁸⁷⁹ Gellermann NuR 2007, 783 (787); Möckel ZUR 2008a, 57 (62 f.); Klinck 2012, S. 110 f.

Vorsorgeanforderungen in §§ 9 ff. BBodSchV zeigen. Allerdings gilt dies nicht für stoffliche Einträge durch Dünge- und Pflanzenschutzmittel, da gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 BBodSchG im Bereich des Abfallrechts einschließlich Klärschlammverordnung und Bioabfallverordnung sowie des Dünge- und Pflanzenschutzmittelrechts das BBodSchG nicht anwendbar ist, da diese Einwirkungen auf den Boden regeln. § 17 Abs. 2 BBodSchG enthält daher auch keine stoffbezogenen Anforderungen an die gute fachliche Praxis.

5.3.10. Baurecht

Bauliche Anlagen sind in § 29 Abs. 1 BauGB und in den Landesbauordnungen definiert (siehe 4.3.4). Hierzu gehören auch Tierhaltungs- und Biogasanlagen sowie Hofstellen. Für diese baulichen Anlagen besteht nach Landesrecht regelmäßig eine Zulassungspflicht.⁸⁸⁰ Der hierbei vorgeschriebene Prüfungsumfang weist erhebliche Unterschiede auf. In vielen Ländern müssen die Baugenehmigungsbehörden umfassend untersuchen, ob dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen.⁸⁸¹ Sie müssen daher auch die Einhaltung von umwelt- oder agrarrechtlichen Vorschriften mit prüfen. Ähnlich § 14 BImSchG kommt es hierdurch zu einer verfahrensrechtlichen Konzentration beim Vollzug des öffentlichen Rechts. In einigen Ländern wurde im Zuge der Verwaltungsvereinfachung und Investitionsbeschleunigung der Prüfungsauftrag aber reduziert⁸⁸² oder wie in Niedersachsen ganz auf baurechtliche Vorschriften beschränkt.⁸⁸³ Letzteres hat zur Folge, dass z.B. umweltrechtliche Vorschriften wie § 22 BImSchG oder §§ 14 ff. BNatSchG nicht mehr von den Baugenehmigungsbehörden geprüft werden dürfen, sondern es hier entsprechender Prüfungen und gegebenenfalls Anordnungen der hierfür zuständigen Fachbehörden bedarf. Damit wird der aus dem Genehmigungsvorbehalt resultierende Informations- und Verfahrensvorteil nicht genutzt. Dies ist auch für den Antragsteller nachteilig, da er keine bestandskräftige Genehmigung über die Einhaltung aller relevanten öffentlich-rechtlichen Vorschriften erhält.

Im Folgenden sollen nicht die bautechnischen Vorschriften der Landesbauordnungen erörtert (z.B. zu Belüftung und Brandschutz), sondern nur die bauplanungsrechtlichen Anforderungen des BauGB dargestellt werden, da sie von größerer Relevanz für landwirtschaftliche Anlagen sind. Tierhaltungsanlagen und Biogasanlagen stehen hierbei im Zentrum. Landwirtschaftliche Anlagen können nach § 30 BauGB innerhalb eines Bebauungsplans errichtet werden, wenn sie dessen Festsetzungen nicht widersprechen bzw. ausdrücklich zugelassen sind. Besteht kein Bebauungsplan, sind innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile Anlagen gemäß § 34 BauGB nur statthaft, wenn sie sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen und die Erschließung gesichert ist. Kleinere Stallanlagen oder Biogasanlagen können sich in Dörfern und Städten zumindest in den landwirtschaftlich geprägten Ortsteilen ins Ortsbild einfügen (z.B. Randbereiche, bestehende agrargenossenschaftliche Komplexe). Größere Anlagen, insbesondere die nach der 4. BImSchV genehmigungspflichtigen, werden sich aufgrund ihrer großräumigeren Auswirkungen hingegen nicht mehr in das

⁸⁸⁰ Eine Übersicht der landesrechtlich freigestellten landwirtschaftlichen Anlagen gibt Grimm 2004, S. 155 f.

⁸⁸¹ So z.B. § 58 Abs. 1 BadWttbgBauO; § 67 BbgBauO; § 75 Abs. 1 BauO NRW; § 72 Abs. 1 SächsBauO, § 73 Abs. 1 SchlHBauO.

⁸⁸² Art. 59 Nr. 3, 60 Nr. 3 BayBauO; § 72 Abs. 1 MecklVorpBauO; § 73 SaarlBauO.

⁸⁸³ §§ 64, 70 Abs. 1 NdsBauO.

Ortsbild einpassen. Soll die Anlage außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile errichtet werden, befindet sie sich im Außenbereich nach § 35 BauGB.

Eine Bebauung im Außenbereich ist nur eingeschränkt möglich, um eine Zersiedlung zu vermeiden. Anlagen, die einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnehmen, sind aber nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB privilegiert.⁸⁸⁴ Hierbei gilt der Landwirtschaftsbegriff des § 201 BauGB, wonach neben dem Ackerbau und der Wiesen- und Weidewirtschaft auch die Tierhaltung Landwirtschaft ist, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann. Bei Tierhaltungsanlagen müssen sich daher mehr als 50 Prozent des benötigten Futters auf eigenen oder angepachteten Flächen des Betriebes gewinnen lassen.⁸⁸⁵ Es genügt allerdings die rechnerische Möglichkeit. Ob dann tatsächlich so viel Futter auf eigenen Flächen angebaut und verfüttert wird, ist anders als bei der bis 2004 geltenden Regelung nunmehr unerheblich.⁸⁸⁶ Aufgrund des Betriebsflächenbezugs gibt es daher keine feste Obergrenze für die Größe der privilegierten Tierhaltungsanlagen, insbesondere sind in Ostdeutschland bei Betrieben mit bis zu 3.000 ha Betriebsfläche große Intensivtierhaltungsanlagen möglich. Das Erfordernis ausreichender Futterflächen sichert daher v.a., dass ausreichende Flächen zur Verbringung der anfallenden Gülle und des Dünges zur Verfügung stehen und eine gewässergefährdende Überdüngung vermieden wird. Nur sehr gering ist die Schutzwirkung aber hinsichtlich der Atmosphäre und Anwohner vor luftgetragenen Emissionen wie Ammoniak, Lachgas und Gerüche, da hier nicht die vorhandenen Betriebsflächen, sondern allein die Größe und die Lage der Anlage entscheidend sind.

Tierhaltungsbetriebe, die nicht über die erforderlichen Flächen verfügen, sind i.S.d. BauGB keine Landwirtschaft, sondern gehören zur gewerblichen Tierhaltung.⁸⁸⁷ Allerdings sind sie ebenfalls nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB privilegiert, da sie wegen ihrer besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen ihrer nachteiligen Wirkung auf dieselbe oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich angesiedelt werden sollen.⁸⁸⁸ Wegen der zunehmenden Errichtung von größeren Tierhaltungsanlagen und den dabei entstehenden Beeinträchtigungen für die Anwohner und die Umwelt hat der Bundestag am 11.6.2013 jedoch eine Beschränkung dieser Privilegierung beschlossen.⁸⁸⁹ Die neue Fassung von § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB sieht vor, dass die bauliche Errichtung, Änderung oder Erweiterung von Tierhaltungsanlagen, die nach dem UVPG einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bedürfen (Nr. 7.1. Anlage 1 UVPG), nicht mehr privilegiert sind. Hierzu gehören alle Anlagen, welche mehr Plätze als in Spalte 1 der Anlage 1 des UVPG angegeben, umfassen, sowie alle Anlagen der Spalte 2 der Anlage 1, bei denen gemäß §§ 3b, 3c UVPG eine allgemeine oder standortbezogene

⁸⁸⁴ Näher z.B. Grimm 2004, S. 146 ff.

⁸⁸⁵ Söfker in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 201 Rn. 5.

⁸⁸⁶ Vgl. Gesetzesbegründung zur Novellierung des § 201 BauGB, BT-D 15/2250, S. 62; VGH München Beschl. v. 04.01.2005 – 1 CS 04.1598, NVwZ-RR 2005, 522 (523); Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2007, § 201 Rn. 4.

⁸⁸⁷ BVerwG Urt. v. 4.7.1980 – IV C 101.77, BauR 1980, 446 ff.; Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2007, § 201 Rn. 4.

⁸⁸⁸ Dombert in: Dombert/Witt 2011, § 16 Rn. 42 ff.

⁸⁸⁹ BGBl. 2013, I-1548 (1549).

UVP erforderlich ist.⁸⁹⁰ Um Umgehungen zu verhindern, sind auch kumulierende Vorhaben auf demselben Gelände mit gemeinsamen Einrichtungen bei der Frage der UVP-Pflichtigkeit mit einzubeziehen. UVP-pflichtige Tierhaltungsanlagen können danach im Außenbereich nur noch aufgrund eines gestattenden Bebauungsplanes errichtet oder baulich verändert werden.⁸⁹¹ Auf den Erlass eines solchen besteht gemäß § 1 Abs. 3 BauGB kein Anspruch. Die Gemeinden können daher frei entscheiden, ob und wo derartige Tierhaltungsanlagen in ihrem Gemeindegebiet errichtet werden können. Im Bebauungsplan oder in einem städtebaulichen Vertrag bzw. Vorhabens- und Erschließungsplan können sie auch spezifische Anforderungen stellen, wie z.B. hinsichtlich der Größe, Art und Haltung der Tiere, der Gewinnung der Futtermittel und der Entsorgung von Gülle und Dung.⁸⁹²

Für die energetische Biomassenutzung (z.B. Biogasanlagen aber auch Feuerungsanlagen) gibt es mit § 35 Abs. 1 Nr. 6 einen eigenen Privilegierungstatbestand, der abschließend für diese Art von Vorhaben ist.⁸⁹³ Danach sind nur Vorhaben im Außenbereich privilegiert, die im Rahmen eines Betriebes nach Nr. 1 bzw. 2 oder eines Tierhaltungsbetriebes nach Nr. 4 betrieben werden. Es ist jeweils nur eine Anlage mit maximal 0,5 MW elektrischer Leistung oder äquivalenter Energieerzeugung (Gas, Wärme) zulässig. Weitere Voraussetzung ist, dass das Vorhaben in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb steht und die Biomasse überwiegend aus dem Betrieb und nahe gelegenen Betrieben nach Nr. 1, 2 oder 4 stammt. Ist der Privilegierungstatbestand nicht erfüllt, dürfen die Anlagen nur im Fall eines gestattenden Bebauungsplanes im Außenbereich errichtet werden. Hierüber kann die Gemeinde wie bei Tierhaltungsanlagen frei entscheiden.

Eine Zulassung nach § 35 BauGB setzt weiter voraus, dass die öffentlichen Belange nicht entgegenstehen und eine ausreichende Erschließung gesichert ist. Nach § 35 Abs. 3 BauGB liegt eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange insbesondere vor, wenn das Vorhaben u.a. den Darstellungen des Flächennutzungsplans, eines Landschaftsplans oder sonstigen Plans (z.B. des Wasser-, Abfall- oder Immissionsschutzrechts) widerspricht; es schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann; Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet. Raumbedeutsame Vorhaben dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen. Öffentliche Belange stehen einer gewerblichen Tierhaltungs- oder Biogasanlage entgegen, soweit im Flächennutzungsplan oder Raumordnungsplan mittels Eignungs- oder Vorranggebiete eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Die Gemeinden oder die Raumordnungsbehörden können daher mit diesen Plänen die Ansiedlung dieser Anlagen steuern und insbesondere für bestimmte Gebiete ausschließen oder zuweisen.⁸⁹⁴ Eine reine Negativplanung ist jedoch unzulässig.⁸⁹⁵

⁸⁹⁰ Bundesregierung, BT-D 17/11468, S. 14 f.

⁸⁹¹ Bundesregierung, BT-D 17/11468, S. 14.

⁸⁹² Vgl. Spannowsky/Baumman in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 9 Rn. 2 ff., § 11 Rn. 7, 42, § 12 Rn. 14 ff.

⁸⁹³ Söfker in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 35 Rn. 37.

⁸⁹⁴ Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 83.

⁸⁹⁵ BVerwG Urt. v. 24.1.2008 – 4 CN 2/07, NVwZ 2008, 559 f.; BVerwG Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15/01, BVerwGE 117, 287; Söfker in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 35 Rn. 113 ff.

Die zweite Anforderung der Erschließung wirft bei Tierhaltungs- und Biogasanlagen die Frage nach der Entsorgung der anfallenden Exkreme, Reststoffe und Gärreste auf. Das OVG Lüneburg verlangt, dass eine ordnungsgemäße Verwertung oder Beseitigung der Abwässer und Abfallstoffe langfristig gesichert ist und hierzu ausreichend eigene Flächen zum Ausbringen zur Verfügung stehen oder langfristige Abnahmeverträge bestehen.⁸⁹⁶

Literaturstimmen kritisieren dies als zu weitreichend und machen geltend, dass Erschließung i.S.v. § 35 BauGB die leitungsgebundene Erschließung beinhaltet.⁸⁹⁷ Eine rechtliche Klarstellung findet sich nur in Niedersachsen, wo § 41 Abs. 2 S. 2 NBauO bei der Baugenehmigung von Tierhaltungsanlagen verlangt, dass die ordnungsgemäße Entsorgung der anfallenden Wirtschaftsdünger gesichert ist. Niedersächsische Landkreise verlangen daher einen qualifizierten Flächennachweis, dass die eigenen und angepachteten landwirtschaftlichen Flächen einschließlich der durch Ausbringungs- und Abnahmeverträge gesicherten Flächen ausreichen, um die voraussichtlich anfallenden Mengen an Exkrementen und Urin der zu haltenden Nutztiere entsprechend den Vorgaben der DüV als Dünger zu verwenden.⁸⁹⁸

Im Ergebnis entfaltet das Baurecht bisher wegen der Privilegierung von landwirtschaftlichen Anlagen sowie gewerblichen Tierhaltungs- und Biogasanlagen im Außenbereich an sich keine größere Begrenzungswirkung. Mit der Novellierung von § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB und der Aufhebung der Privilegierung von gewerblichen Tierhaltungsanlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nötig ist, hat sich dies teilweise geändert. Bei weiterhin privilegierten Anlagen können die Gemeinden in Flächennutzungsplänen und in Bebauungsplänen spezifische Anforderungen stellen und insbesondere Standorte ausweisen oder sperren.

5.3.11. Umweltschadensrecht

Mit der Umwelthaftungs-Richtlinie 2004/35⁸⁹⁹ hat die Europäische Gemeinschaft eine öffentlich-rechtliche Umwelthaftung für Schädigungen von Arten und natürlichen Lebensräumen, Gewässern und Böden eingeführt, die der Bundesgesetzgeber 2007 u.a. mit dem Umweltschadensgesetz (USchadG) umgesetzt hat.⁹⁰⁰ Eine Bodenschädigung i.S.v. Art. 2 Nr. 1 lit. c) Umwelthaftungs-Richtlinie liegt vor, wenn eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen durch eine direkte oder indirekte Einbringung von Stoffen, Zubereitungen, Organismen oder Mikroorganismen auf, in oder unter dem Boden hervorgerufen wurde und Gefahren für die menschliche Gesundheit verursacht.⁹⁰¹ Beim Begriff der Gewässerschädigung und der Schädigung geschützter Arten und Lebensräume i.S.d. FFH-Richtlinie 92/43 und der Vogelschutz-Richtlinie 2009/147 sehen weder das USchadG i.V.m. § 90 WHG bzw. § 19 BNatSchG noch Art. 2 Nr. 1 Umwelthaftungs-Richtlinie eine Beschränkung auf stoffliche Beeinträchtigungen vor. Allerdings ist wie bei den Böden auch bei Gewässern gemäß § 3 Abs. 1 USchadG erforderlich, dass der

⁸⁹⁶ OVG Lüneburg Urt. v. 29.08.1988 – 1 A 5/87, BRS 48 Nr. 79, S. 197 ff.

⁸⁹⁷ Hentschke in: Dombert/Witt 2011, § 17 Rn. 8 mit Verweis auf BVerwG Urt. v. 30.08.1985 – C 48/81, NVwZ 1986, 38 f.; Dombert AUR 2004, 146 (147).

⁸⁹⁸ Vgl. z.B. Merkblätter des Landkreises Vechta (www.landkreis-vechta.de/0800/formulare/pdf/32450023.pdf) oder des Landkreises Diepholz (www.diepholz.de/internet/page.php?typ=2&site=1000249; www.dettmer-agrarservice.de/wp-content/uploads/2007/04/qualifizierter-flachennachweis.pdf) (alle angerufen am 17.4.2013).

⁸⁹⁹ ABl. Nr. L 143 v. 30.4.2004, S. 56 ff.

⁹⁰⁰ BGBl. 2007, I-666.

⁹⁰¹ Kritisch zum engen Umweltschadensbegriff UBA 2008, S. 60 f.

Umweltschaden oder die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens durch eine der in Anlage 1 USchadG (vgl. Anhang III UH-RL) genannten beruflichen Tätigkeiten verursacht wird. Hinsichtlich der Landwirtschaft sind v.a. die Tätigkeiten in Anlage 1 Nr. 7 USchadG einschlägig:

„die Herstellung, Verwendung, Lagerung, Verarbeitung, das Abfüllen, die Freisetzung in die Umwelt und innerbetriebliche Beförderung von

- a) gefährlichen Stoffen im Sinn des § 3a Abs. 1 des Chemikaliengesetzes (ChemG);
- b) gefährlichen Zubereitungen im Sinn des § 3a Abs. 1 ChemG;
- c) Pflanzenschutzmitteln im Sinn des § 2 Nr. 9 des Pflanzenschutzgesetzes (PflSchG);
- d) Biozid-Produkten im Sinn des § 3b Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a ChemG.“

Gefährlich i.S.v. § 3a Abs. 1 ChemG sind alle Stoffe oder Zubereitungen, die gemäß § 4 Abs. 1 GefStoffV entsprechend der EU-Verordnung 1272/2008 als explosionsgefährlich, brandfördernd, hochentzündlich, leichtentzündlich, entzündlich, sehr giftig, giftig, gesundheitsschädlich, ätzend, reizend, sensibilisierend, krebserzeugend, fortpflanzungsgefährdend, erbgutverändernd oder umweltgefährlich eingestuft werden. Ausgenommen sind gefährliche Eigenschaften ionisierender Strahlen. Im Hinblick auf die Schutzgüter des USchadG kommen insbesondere Tätigkeiten mit umweltgefährlichen Stoffen oder Zubereitungen in Betracht. Hierzu gehören gemäß § 3a Abs. 2 ChemG alle Stoffe oder Zubereitungen, die selbst oder deren Umwandlungsprodukte geeignet sind, die Beschaffenheit des Naturhaushalts sowie von Wasser, Boden, Luft, Klima, Tieren, Pflanzen oder Mikroorganismen derart zu verändern, dass dadurch sofort oder später Gefahren für die Umwelt herbeigeführt werden können.

Die Landwirtschaft bringt neben den Tierfäkalien (Wirtschaftsdünger) und Saatgut insbesondere Mineraldünger, natürliche oder synthetische Pflanzenschutzmittel und teilweise auch Mikroorganismen (z.B. zur Bodenverbesserung) auf Böden aus. Die Stoffe oder Organismen verändern die Bodenfunktionen und können sie je nach Menge auch negativ beeinträchtigen. Gesundheitsgefahren können v.a. durch die Anreicherung von mineralischen, radioaktiven oder synthetischen Schadstoffen aufgrund des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln (z.B. Kupfer, schwer abbaubare Chemikalien), Klärschlämmen (z.B. Schwermetalle, Arzneiwirkstoffe) oder Düngemitteln (z.B. Nitrate, radioaktive Bestandteile von Phosphordüngemitteln, Tierarzneiwirkstoffe oder -hormone) entstehen. Bei diesen Stoffen handelt es sich zum Teil um gefährliche Stoffe oder Zubereitungen i.S.v. Anlage 1 USchadG i.V.m. § 3a Abs. 1 ChemG, da sie u.a. giftig, sensibilisierend, erbgutverändernd oder umweltgefährlich sind (z.B. Kupfer, die meisten Pflanzenschutzmittel und Arzneiwirkstoffe). Auch die Pflanzennährstoffe Stickstoff, Phosphor oder Kali können bei übermäßigem Einsatz die Umwelt negativ verändern. Gleichwohl sind die in Düngemitteln v.a. enthaltenen Nitrate (v.a. Ammoniumnitrat, Ammoniumsulfat, Kohlensäurediamid und Kaliumnitrat), Phosphate (v.a. Calciumdihydrogenphosphat) und Kalisalze (v.a. Kaliumchlorid, Kaliumsulfat) bisher nicht als umweltgefährdend eingestuft.

Die bei bodenbezogenen Umweltschäden vom USchadG verlangte Gefahr für die menschliche Gesundheit geht i.d.R. nicht unmittelbar vom Boden, sondern von den verzehrten Pflanzen oder Tieren bzw. vom kontaminierten Trinkwasser aus.⁹⁰² Welche

⁹⁰² Vgl. LABO 2009, S. 4 f.

mittelbare Gesundheitsgefährdung dabei noch als hinreichend wahrscheinlich i.S.v. § 2 Nr. 5 USchadG anzusehen ist, lässt sich nur im Einzelfall beurteilen.⁹⁰³ Risiken bestehen v.a. bei Böden, auf denen Nahrungsmittel erzeugt werden oder bei denen die angeschlossenen Grundwasserkörper oder Oberflächengewässer schon belastet sind und diese der Trinkwassergewinnung dienen.

Sofern beim landwirtschaftlichen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln oder sonstigen gefährlichen Stoffen Umweltschäden an Gewässern und Böden entstehen, ist der Landwirt verpflichtet, gemäß § 9 USchadG auf seine Kosten unverzüglich die erforderlichen Gegenmaßnahmen zu ergreifen (§ 5 USchadG) und im Fall eines schon eingetretenen Umweltschadens diesen zu begrenzen und zu sanieren (§§ 6, 8 USchadG). Rechtlich ist hierbei aber ein kausaler Zusammenhang zwischen einer Handlung des jeweiligen Landwirts und dem Umweltschaden erforderlich (§§ 2 Nr. 3, 3 Abs. 4 USchadG).⁹⁰⁴ Ob und inwieweit dies bei kumulativen Einträgen oder multikausalen Ursachen, bei denen mehrere Verursacher in Frage kommen, noch zu bejahen ist, bedarf der Einzelfallentscheidung. Konkretisierende Regelungen finden sich im USchadG hierzu nicht.

Obwohl sie im Kern ein Gefahrenabwehr- und Schadensbeseitigungsrecht ist, setzt die Umwelthaftung ökonomische Anreize für einen überlegten und nicht übermäßigen Einsatz risikobehafteter oder gefährlicher Betriebsstoffe und eine entsprechende Vorsorge. Das Umweltschadensrecht kann helfen, den Vollzug bestehender umweltrechtlicher Bewirtschaftungsanforderungen, insbesondere des Dünge- und Pflanzenschutzmittelrechts, zu befördern, da dem Landwirt eindeutig die Verantwortung für Gegen- und Sanierungsmaßnahmen übertragen ist.

5.4. Vollzug

Im Folgenden untersucht das Gutachten den Vollzug und die Vollzugsfähigkeit der stoffbezogenen Regelungen anhand von vier Kriterien, die in 2.2. näher erläutert sind.

5.4.1. Literaturlauswertung

Zum Vollzug der rechtlichen Regelungen für stoffliche Emissionen der Landwirtschaft gibt es bisher nur sehr wenige veröffentlichte Untersuchungen. Am aussagekräftigsten ist die Datenlage bei der Düngung sowie bei Pflanzenschutzmitteln.

Zum Vollzug der Düngeverordnung und Nitratrictlinie liegen bisher zwei Evaluierungen des Vollzugs in den Ländern vor. Das sind zum einen die amtlichen Darstellungen des BMELV und BMU zum Vollzug des Düngemittelrechts im Nitratbericht 2008, der in tabellarischer Form die Zahl der Kontrollen und der Verstöße sowie der Bußgeldverfahren angibt.⁹⁰⁵ Danach wurden im Zeitraum 2004-2006 von damals 396.000 landwirtschaftlichen Betrieben im Durchschnitt nicht mehr als 3 Prozent kontrolliert (siehe Tabelle 23). Die meisten Kontrollen fanden bezüglich der turnusgemäßen Ermittlung der im Boden verfügbaren Nährstoffe statt (24.613 Betriebe = 6,3 %). Hierbei wurden mit 4.464 Fällen (18,1 % der kontrollierten Betriebe) auch die meisten Verstöße

⁹⁰³ LABO 2009, S. 17 ff.

⁹⁰⁴ LABO 2009, S. 9.

⁹⁰⁵ BMU/BMELV 2008, S. 37.

aufgedeckt und die meisten Bußgelder verhängt (2.013 Betriebe). Zu den umweltrelevanteren Anforderungen (Abstand zu Gewässern, Beachtung der zeitlichen oder flächenbezogenen Ausbringungsverbote, Einhaltung der Obergrenzen bei Wirtschaftsdünger) fanden geringere Kontrollen statt. Verstöße wurden hier nur in wenigen Fällen festgestellt (siehe Tabelle 23).

Tabelle 23: Düngerechtliche Überwachungs- und Sanktionsmaßnahmen im Zeitraum 2004-2006

Überwachte Anforderungen der Düngeverordnung	Kontrollen (absolut und prozentual bei 396.000 Betrieben)	Verstöße (absolut und in Prozent der Kontrollen)	Bußgeldverfahren (absolut und in Prozent der Verstöße)
Vermeidung des direkten Eintrags und keine Vorsorge gegen das Abschwemmen von Düngemitteln in Oberflächengewässer	6.645 (1,7 %)	109 (1,6 %)	47 (43,1 %)
Ausbringung von stickstoffhaltigen Düngemitteln unter Missachtung der Aufnahmefähigkeit der Böden	6.754 (1,7 %)	336 (5 %)	201 (59,8 %)
Unverzügliche Einarbeitung von Gülle, Jauche, Geflügelkot und N-haltigem flüssigem Sekundärrohstoffdünger auf unbestelltem Ackerland	9.450 (2,4 %)	431 (4,6 %)	266 (61,7 %)
Überschreitung der Menge an Gesamtstickstoff bei der Ausbringung von Gülle, Jauche, Geflügelkot und N-haltigem flüssigem Sekundärrohstoffdünger im Herbst	5.338 (1,3 %)	44 (0,8 %)	20 (45,5 %)
Ungenehmigte Ausbringung von Gülle, Jauche, Geflügelkot und N-haltigem flüssigem Sekundärrohstoffdünger in der Sperrzeit	6.939 (1,7 %)	131 (1,9 %)	73 (55,7 %)
Begrenzte Ausbringung von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft auf sehr hoch mit Phosphor (P) oder Kali (K) versorgten Böden	10.579 (2,7 %)	17 (0,2 %)	8 (47,1 %)
Begrenzung der Ausbringungsmenge an Gesamtstickstoff im Betriebsdurchschnitt aus Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft	15.467 (3,9 %)	369 (2,4 %)	203 (55 %)
Turnus- und vorschriftsgemäße Ermittlung des im Boden verfügbaren Stickstoffs sowie Untersuchung des Bodens auf P, K und Ca	24.613 (6,3 %)	4.464 (18,1 %)	2.013 (45,1 %)
Vorschriftsmäßige Ermittlung des N-, P- und K-Gehaltes in den auszubringenden Wirtschaftsdüngern	15.129 (3,8 %)	189 (1,2 %)	40 (21,3 %)
Anfertigung von Aufzeichnungen zur Düngebedarfsermittlung sowie zu Nährstoffvergleichen	22.901 (5,8 %)	1.659 (7,2 %)	829 (50 %)
Einhaltung der Vorschriften für die Bauweise und das Fassungsvermögen der Behälter zur Lagerung von Dung	5.959 (1,5 %)	178 (3 %)	14 (7,9 %)

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen nach BMU/BMELV 2008, S. 37.

Zum anderen befragte das von Thünen-Institut im Rahmen der Evaluierung der Düngeverordnung durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Jahr 2012 auch die Länder zum Vollzug der DüV und der Cross Compliance-Anforderungen der Nitratrichtlinie, wobei nur neun Länder Daten zugearbeitet haben. Nach deren Auskünften lagen die Kontrollquoten des düngerechtlichen Fachrechts je nach Bundesland bei 1 bis 5 Prozent und wurden bei 3 bis 35 Prozent der kontrollierten Betriebe Bußgeldbescheide verhängt,⁹⁰⁶ wobei die Fachrechtskontrollen oftmals aufgrund von Anlässen erfolgten, bei denen ein Verstoß zu vermuten war.⁹⁰⁷ Die Länder haben daneben auch die Einhaltung der beihilferechtlichen Cross Compliance-Anforderungen hinsichtlich der Nitratrichtlinie kontrolliert, allerdings nur bei 1 bis 3 Prozent der Betriebe. Bei diesen Betrieben wurden im Durchschnitt bei 33 Prozent der geprüften Anforderungen fahrlässige Verstöße und 0,3 Prozent vorsätzliche Verstöße festgestellt und entsprechende Beihilfekürzungen vorgenommen.⁹⁰⁸ Insgesamt wurden nach unveröffentlichten Angaben des BMELV in Deutschland 4.400 Betriebe zur Umsetzung von Cross Compliance kontrolliert und dabei bei 11 Prozent der Betriebe Verstöße ermittelt.⁹⁰⁹ Die Evaluierung zeigt, dass fahrlässige Verstöße nicht selten sind, während vorsätzliche Verletzungen entweder nicht erfolgen oder zumindest nicht von den Behörden nachgewiesen werden konnten.

Die Evaluierung verdeutlicht aber noch ein weiteres Vollzugsproblem, nämlich die Höhe der verhängten Bußgelder und Beihilfekürzungen. Nach Angaben des von Thünen-Instituts betrug 2009 die durchschnittliche Höhe der Kürzungen wegen Verstößen gegen die Nitratrichtlinie 3 Eurocent je Hektar Landwirtschaftsfläche. Die Höhe der Bußgelder wegen Verstößen gegen die DüV lag zwischen 0,1 bis 2 Eurocent/ha LF.⁹¹⁰ Bezogen auf einen mittelgroßen Betrieb von 100 Hektar wurden somit lediglich Beihilfekürzungen bzw. Bußgelder in Höhe von 10 Eurocent bis 3 € je Betrieb auferlegt. Sofern hier kein statistischer oder interpretatorischer Fehler vorliegt, sind die Sanktionen so gering, dass sie keinerlei Lenkungswirkung entfalten können. Dies bestätigt die Aussagen des Europäischen Rechnungshofes, wonach die Mitgliedstaaten die Direktzahlungen nur in sehr geringem Umfang tatsächlich kürzten und die Kürzungen oftmals unter den Kosten der Einhaltung liegen.⁹¹¹

Hinsichtlich der Pflanzenschutzmittel führt das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit seit 2004 ein Pflanzenschutz-Kontrollprogramm durch, zu dem jährliche Berichte veröffentlicht werden.⁹¹² Neben Verkehrskontrollen wird auch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im landwirtschaftlichen, forstlichen und gärtnerischen Bereich und auf sonstigen Freiflächen kontrolliert.⁹¹³ Die Kontrollen erfolgen zum einen durch systematische Stichproben, zum anderen anlassbezogen aufgrund von Hinweisen. Bei den land- und forstwirtschaftlichen sowie den gärtnerischen

⁹⁰⁶ Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 230 f.

⁹⁰⁷ Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 231.

⁹⁰⁸ Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 230.

⁹⁰⁹ Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 231.

⁹¹⁰ Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 233 unter Bezugnahme auf Daten des BMELV.

⁹¹¹ Europäischer Rechnungshof 2008, S. 29 ff.

⁹¹²

www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/04_Pflanzenschutzmittel/08_psm_kontrollprg/archiv/pskp_berichte_table.html?nn=1528868 (abgerufen am 9.5.2012).

⁹¹³ Vgl. BVL 2012a.

Betrieben werden folgende Bereiche kontrolliert: Pflanzenschutzgeräte, Sachkunde der Anwender, Einhaltung der Anwendungsgebiete, Einhaltung der Anwendungsbestimmungen und Bienenschutzbestimmungen, Einhaltung der Anwendungsverbote und -beschränkungen, Dokumentation von Pflanzenschutzmittelanwendungen, Einhaltung der Entsorgungspflicht für verbotene Pflanzenschutzmittel und Einhaltung der Anzeigepflicht für gewerbliche Pflanzenschutzmittelanwender und -berater. 2011 lag der Anteil der festgestellten Verstöße je nach Prüfungsgegenstand zwischen 0,1 und 6,7 Prozent der kontrollierten Betriebe.⁹¹⁴ Hinsichtlich des Umweltschutzes besonderes relevant ist, dass bei den systematischen Kontrollen zur Einhaltung der Anwendungsbestimmungen in 4,9 % der Fälle Beanstandungen festgestellt wurden.⁹¹⁵ Die Kontrollen umfassten im Schnitt 1.600 bis 4.500 Betriebe, so dass das Pflanzenschutz-Kontrollprogramm weniger als 1,5 Prozent der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe tatsächlich erfasst. 2012 wurden bei der systematischen Kontrolle von 1.967 Schlägen in nur 2 % der Fälle die Anwendungsbestimmungen nicht eingehalten.⁹¹⁶

Auch das Umweltbundesamt hat 2006 hinsichtlich der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in oder in der Nähe von Gewässern Stichprobenuntersuchungen durchführen lassen, um zu prüfen, ob die Abstandsgebote der Landeswassergesetze sowie des Pflanzenschutzrechts und die wirkstoffbezogenen Anwendungsbestimmungen der Pflanzenschutzmittelzulassung eingehalten werden.⁹¹⁷ Dabei wurden in den unangekündigten Feldbeobachtungen in 50 Prozent der Fälle die Gewässerabstandsgebote missachtet.⁹¹⁸ Des Weiteren berichtet das Umweltbundesamt von Anwendungskontrollen der Länder im Jahr 2004. Bei nicht anlassbezogenen, systematischen Kontrollen wurden in 3,8 Prozent der 3.673 untersuchten Schläge Verstöße festgestellt.⁹¹⁹ Bei Anlasskontrollen aufgrund von Hinweisen betrug die Quote 50 Prozent.

5.4.2. S.M.A.R.T.-Kriterien

5.4.2.1. Düngerecht

Der nationale Gesetzgeber hat im DüngeG und in der DüV etliche verwendete Begriffe definiert, wie z.B. Wirtschaftsdünger, Nährstoffbedarf und Düngebedarf und mit den Höchstaussbringungsmengen für Stickstoff aus Wirtschaftsdünger zum Teil auch versucht, konkrete und messbare Anforderungen aufzustellen. In § 6 Abs. 2 DüV wurden zudem zeitliche Vorgaben für die Reduzierung der betrieblichen Nährstoffüberschüsse bis 2011 gemacht. Gleichwohl weist das Düngemittelrecht an einigen wichtigen Stellen unbestimmte Begriffe und fehlende messbare Zielvorgaben auf.⁹²⁰

Unbestimmt ist trotz Legaldefinition insbesondere der Begriff des Nährstoffbedarfs, da dieser sich auf „die Erzielung eines bestimmten Ertrages oder einer bestimmten Qualität“

⁹¹⁴ BVL 2012a, S. 20 ff.

⁹¹⁵ BVL 2012a, S. 22 (Tab. 6.17).

⁹¹⁶ BVL 2013, S. 28.

⁹¹⁷ UBA 2006.

⁹¹⁸ UBA 2006, S. 7.

⁹¹⁹ UBA 2006, S. 8.

⁹²⁰ Leise Kritik auch bei Grimm 2004, S. 204 f.

bezieht (§ 2 Nr. 7 DüV), ohne dass der Ertrag oder die Qualität rechtlich aus Umweltschutzgründen definiert oder begrenzt werden. Hierdurch wird die zentrale Anforderung einer Düngung nach Nährstoffbedarf in § 3 Abs. 4 DüV ebenfalls unbestimmt und nicht mess- oder überprüfbar.⁹²¹ Dies gilt umso mehr, als der im Boden vorhandene Stickstoffgehalt nicht durch Bodenproben ermittelt werden muss, sondern gemäß § 3 Abs. 3 lit. b) DüV auch die Ergebnisse vergleichbarer Standorte übernommen werden dürfen oder der Gehalt geschätzt werden kann. Nur eine regelmäßige repräsentative Bodenuntersuchung liefert wirklich belastbare Aussagen über die jeweiligen Nährstoffgehalte des Bodens. Sie darf sich dabei nicht nur auf Stickstoff und Phosphor beschränken, sondern sollte zumindest den Humusgehalt und den pH-Wert mit umfassen.

Nicht rechtlich festgelegt ist des Weiteren die zulässige Düngemittelgesamtmenge, da nur für tierischen Wirtschaftsdünger konkrete Ausbringungsobergrenzen für Stickstoff bestehen. Die Ausbringung von pflanzlichem Wirtschaftsdünger und Mineraldünger wird nur durch den erwähnten notwendigen Nährstoffbedarf sowie durch die Zielvorgaben zu den Nährstoffvergleichen in § 6 Abs. 2 DüV beschränkt. Eine Ausbringungsobergrenze für alle Stickstoff- und Phosphordüngemittel lehnt die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Düngeverordnung mit Verweis auf die unterschiedlichen Nährstoffbedarfe je Kultur und Standort ab.⁹²² Sie befürwortet nur eine Einbeziehung pflanzlichen Wirtschaftsdüngers.

Gegenwärtig leitet die DüV aber aus den Nährstoffvergleichen lediglich die Vermutung der Einhaltung der guten fachlichen Düngepraxis gemäß § 3 Abs. 4 DüV ab. Eine Überschreitung der Bilanzziele ist weder eine Ordnungswidrigkeit noch ein Grund für Einzelanordnungen. Auch wenn eine hundertprozentige Kontrolle der Düngung landwirtschaftlicher Flächen kaum realisierbar ist, lässt sich die Durchsetzung der Nährstoffbilanzgrenzen rechtlich wesentlich effektiver ausgestalten.

5.4.2.2. Pflanzenschutzmittelrecht

Sowohl das Zulassungsrecht als auch das Anwendungsrecht haben mit der Verordnung 1107/2009, den Durchführungsverordnungen 544-547/2009, der Richtlinie 2009/128 und dem neuen nationalen Pflanzenschutzgesetz einen deutlichen Zuwachs an Konkretisierung und messbaren Kriterien erfahren. Gewisse nicht überprüfbare Beurteilungsspielräume bestehen zwar noch bei den Risiko-Nutzen-Vergleichen der Wirkstoffzulassung gemäß Anhang II Nr. 3.8.1 Verordnung 1107/2009 zur Ökotoxikologie. Schwerer wiegen aber die Definitionsdefizite bei den Anwendungsvorgaben im europäischen und nationalen Pestizidrecht. So sind die verwendeten Begriffe „schädliche Auswirkungen“, „unannehmable Auswirkungen“ und „nicht vertretbare Auswirkungen“ nicht näher definiert. Dadurch ist unklar, ob eine konkrete Gefahr vorliegen muss oder im Sinne des Vorsorgeprinzips schon der Gefahrenverdacht genügt (siehe 5.3.3.2). Lassen sich die Schädlichkeitsschwellen im Zulassungsrecht noch aufgrund der umfangreichen Bewertungsverfahren der europäischen Verordnungen bestimmen, so werfen die anwendungsbezogenen

⁹²¹ Aufgrund dieser Unbestimmtheit sind Verstöße gegen § 3 Abs. 4 DüV auch keine Ordnungswidrigkeiten (§ 10 DüV).

⁹²² Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 51 ff.

Anforderungen an schädliche Auswirkungen in §§ 13 Abs. 1, 16 Abs. 1 und 19 Abs. 1 Satz 2 PflSchG erhebliche normative und praktische Schwierigkeiten auf. Normativ ist zum einen unklar, ob hier das gleiche wie im Zulassungsrecht gemeint ist. Zum anderen fehlen gesetzlich festgelegte Kriterien, anhand derer der Anwender abschätzen kann, ob schädliche Auswirkungen drohen. Selbst im Fall von festgelegten immissionsbezogenen Grenzwerten (z.B. Umweltqualitätsnormen der Richtlinien 2006/11, 2006/118 und 2008/105; siehe 5.1.1) steht der Anwender vor dem praktischen Problem der Abschätzung seines Verursacherbeitrags auf den Gesamtzustand z.B. eines Gewässers. Im praktischen Regelfall dürfte dem Landwirt keine Verletzung nachzuweisen sein, wenn er den zugelassenen Anwendungszweck und die mittelbezogenen Anwendungsbedingungen einhält (§ 12 Abs. 1 PflSchG), wobei auch hier die Kontrollierbarkeit schwierig ist. Die tatsächliche Vollziehbarkeit der Anforderungen ist daher als gering einzustufen. Emissionsbezogene Obergrenzen für die Gesamtheit der Pflanzenschutzanwendungen und Regelungen zur Anzahl der maximalen Anwendungen je Fläche und Jahr sowie besondere Emissionsbegrenzungen für bestimmte sensible Flächen könnten eine sachgerechtere Regelung darstellen, wobei auch hier das Kontrollproblem noch nicht gelöst ist. Ein zu genehmigender Pflanzenschutz-Managementplan könnte hier weiterhelfen (siehe 11.3.2.2). Erfolgversprechender könnte es daher sein, für bestimmte Flächen ähnlich Art. 11 f. Richtlinie 2009/128 oder §§ 12 Abs. 2, 17 PflSchG den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln ganz zu untersagen. Allerdings müssen dann die Flächen auch eindeutig bestimmbar sein. Letzteres ist z.B. bei den Gewässerschutzstreifen in § 12 Abs. 2 PflSchG nicht der Fall.

Die Regelungen zur guten fachlichen Praxis der Pflanzenschutzmittelanwendung haben im neuen § 3 PflSchG ebenfalls eine inhaltliche Konkretisierung erfahren. Insbesondere die Einhaltung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes des Anhangs III Richtlinie 2009/128, bringt aufgrund der ausdifferenzierten Vorgaben derselben einen wesentlichen Fortschritt im Sinne der S.M.A.R.T.-Kriterien. Gewisse Unbestimmtheiten sind allerdings auch hier noch vorhanden. So ist unklar, was unter ausgewogener Düngung, Kalkung, Bewässerung und Drainage in Nr. 1 zu verstehen ist. Des Weiteren fehlen derzeit noch solide, wissenschaftlich begründete Schwellenwerte für den Einsatz von Pestiziden (Nr. 3). Auch der Vorrang nichtchemischer Pflanzenschutzmethoden vor Pestiziden in Nr. 4 ist insofern unbestimmt, als er nur gilt, wenn nichtchemische Methoden zufriedenstellende Ergebnisse ermöglichen. In Anbetracht der ökonomischen Zwänge wird dem integrierten Pflanzenschutz nur eine begrenzte Verwirklichung der Umweltziele attestiert.⁹²³

5.4.2.3. Recht des ökologischen Landbaus

Die Anforderungen an den ökologischen Landbau sind wesentlich konkreter als die für den allgemeinen Landbau ausgestaltet (siehe auch 3.4.2.5). Dies gilt insbesondere für die zulässigen Dünge- und Pflanzenschutzmittel. Anhang I und Anhang II der Durchführungsverordnung listen abschließend die verwendbaren Stoffe auf. Konkretisierungsdefizite bestehen allerdings bei den Vorgaben zum vorsorgenden biologisch-mechanischen Pflanzenschutz sowie hinsichtlich messbarer Mengenbegrenzungen und der Häufigkeit der Anwendungen. Bisher gibt es lediglich für

⁹²³ Grimm 2004, S. 216 f.

tierischen Wirtschaftsdünger eine Stickstoffobergrenze je Hektar. Für pflanzlichen Wirtschaftsdünger oder durch Leguminosen gewonnenen Stickstoff fehlen derartige Obergrenzen bzw. werden sie nicht mit bei den 170 kg Stickstoff ha/a einbezogen. Gleiches gilt für Pflanzenschutzmittel. Insbesondere bezüglich des sich im Boden anreichernden Schwermetalls Kupfer wären mengenbezogene Ausbringungsgrenzen und verpflichtende Bodenuntersuchungen mit Anwendungsverbot bei Überschreitung festgelegter Vorsorge- oder Gefahrenwerte sinnvoll, um eine langfristige übermäßige Kontamination zu vermeiden.

5.4.2.4. Wasserrecht

Ob und ab wann bei stoffbezogenen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen eine wasserrechtliche Benutzung vorliegt, ist wie unter 5.3.5 gezeigt, erheblich umstritten. Wichtige Ursachen der Meinungsdivergenzen sind die Auslegung des ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals „Zweckgerichtetheit“ sowie die unbestimmten Begriffe in § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG. Eine gesetzliche Konkretisierung im WHG oder in den Landeswassergesetzen⁹²⁴ fehlt bisher, weshalb weder der Landwirt noch die Wasserbehörden wirklich prüfen und messen können, ob eine erlaubnispflichtige Benutzung vorliegt. In der Literatur nimmt man daher erhebliche Kontroll- und Vollzugsdefizite an.⁹²⁵ Mit dem Rückgriff auf die in anderen Fachgesetzen normierten Anforderungen an die gute fachliche Praxis kann das Konkretisierungs- und Vollzugsdefizit etwas abgebaut werden. Allerdings enthalten das WHG sowie die meisten Landeswassergesetze keine Verweisungen und die anderen Fachregelungen weisen ebenfalls Konkretisierungsdefizite auf. Fraglich ist aber, ob eine Konkretisierung in Anbetracht standortbedingter Unterschiede überhaupt zu leisten ist oder nur im Einzelfall standortbezogen erfolgen kann. Insofern bestehen Zweifel, ob sich die wasserrechtlichen Ziele mit dem Instrument der erlaubnispflichtigen Benutzungstatbestände erreichen und die damit verbundenen Probleme sachgerecht lösen lassen oder ob nicht planungsrechtliche Konkretisierungen bzw. eine generelle Erlaubnispflicht für landwirtschaftliche Betriebe effektivere Steuerungs- und Kontrollinstrumente wären.

5.4.2.5. Immissionsschutzrecht

Das Immissionsschutzrecht weist mit den rechtlichen Auslegungsdivergenzen bei der Einstufung landwirtschaftlicher Flächen als immissionsschutzrechtliche Anlagen eine grundlegende Unbestimmtheit auf, die über seine Anwendbarkeit bei landwirtschaftlichen Flächen entscheidet (siehe 5.3.6). Ohne eine gesetzliche Klarstellung ist es hier nach herrschender Meinung nicht anwendbar. Bejaht der Gesetzgeber die Anlageneigenschaft landwirtschaftlicher Flächen, stellt sich im Hinblick auf die S.M.A.R.T.-Kriterien die Frage, wie der Stand der Technik i.S.v. § 3 Abs. 6 BImSchG im Bereich der Landwirtschaft rechtlich näher bestimmt werden kann und ob die Grundsätze der guten fachlichen Praxis heranziehbar sind. Gegenwärtig gibt es mit der TA Luft nur eine untergesetzliche Normkonkretisierung bezüglich Intensivtierhaltungsanlagen.

⁹²⁴ Auch § 25 Abs. 1 Nr. 3 RhPfWG; § 13 Abs. 1 Nr. 5 BadWttbgWG; § 5 Abs. 1 Nr. 2 MecklVorpWG und § 11 Abs. 1 Nr. 3 SächsWG enthalten keine wirkliche begriffliche Konkretisierung.

⁹²⁵ Breuer 2004, Rn. 254; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 9 Rn. 89.

5.4.2.6. Naturschutzrecht

Eine naturschutzfachlich begründete Festlegung von Umweltqualitätsnormen (z.B. Immissionswerte) für Ökosysteme, Biotope und Arten kennt das Naturschutzrecht anders als das Wasserrecht nicht, obwohl stoffliche Einträge auch zu erheblichen Veränderungen der terrestrischen Ökosysteme und Biozönosen führen können. Der von der Rechtsprechung bei der FFH-Verträglichkeit herangezogene Critical Loads-Ansatz ist normativ nicht vorgeschrieben. Es bestehen auch weder allgemein noch bei den Grundsätzen der guten landwirtschaftlichen Praxis in § 5 Abs. 2 BNatSchG emissionsbezogene Grenz- oder Zielwerte im Naturschutzrecht. Für die vollziehende Verwaltung gibt es damit keine messbaren gesetzlichen Anhaltspunkte, ob und wann stoffliche Einträge für den Naturhaushalt sowie für Biotope und Arten zum Problem werden. Die Verwaltung steht darüber hinaus vor dem Problem, dass die Anwendbarkeit der Eingriffsregelung als wichtiges handlungsbezogenes Schutzinstrument des Naturschutzrechts bei stofflichen Einträgen und hierdurch bedingten Veränderungen von Grundflächen bzw. Nutzungen umstritten ist und von der überwiegenden Meinung abgelehnt wird. Unklar ist weiterhin, wann eine relevante Nutzungsänderung vorliegt und ob stoffliche Intensivierungsmaßnahmen in der Landwirtschaft (z.B. stärkere Düngung) einen Eingriff darstellen. Bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung wirft wiederum der Projektbegriff Schwierigkeiten auf. Dieser wird zwar vom EuGH umfassend verstanden und erfasst auch stoffliche Einträge. Nach den Gesetzesbegründungen der Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD in den BNatSchG-Novellierungsverfahren 2007 und 2009 soll die FFH-Verträglichkeitsprüfung bei der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft aber im Regelfall nicht einschlägig sein.⁹²⁶ Zwar ist diese politische Meinung nicht bindend, sie führt aber zu einer Verunsicherung und einer zurückhaltenden Anwendung der FFH-Verträglichkeitsprüfung im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung (siehe unten JURIS-Recherche). Einige Bundesländer haben hieraus sogar gesetzliche Einschränkungen abgeleitet. In Anbetracht eines landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsanteils von knapp 40 Prozent in deutschen Natura 2000-Gebieten und der potentiellen Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele durch Bewirtschaftungs- und v.a. Intensivierungsmaßnahmen stehen sowohl die politische als auch die landesrechtlichen Regelvermutungen im Widerspruch zu den Zielen der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie („günstiger Erhaltungszustand“) sowie zur Rechtsprechung des EuGH. Eine gesetzgeberische Klarstellung, dass und gegebenenfalls auch wann landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen Projekte sind, würde im Sinne des S.M.A.R.T.-Ansatzes den Vollzug der Natura 2000-Schutzvorschriften verbessern. Denkbar ist eine rechtliche Eingrenzung auf bestimmte Maßnahmen (z.B. Grünlandumbruch, Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz, bestimmte Kulturen) mit bestimmten Mindestgrößen/-mengen.

5.4.3. Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse

5.4.3.1. Düngerecht

Das Inverkehrbringen von Düngemitteln bedarf sowohl nach der EU-Verordnung 2003/2003 als auch nach dem DüngG keiner Zulassung. Vielmehr macht das

⁹²⁶ BT-D 16/6780, S. 13; BT-D 16/12274, S. 65.

Düngemittelrecht inhaltliche Vorgaben für die Kennzeichnung und knüpft im Übrigen bestimmte Anforderungen an die Einstufung unter die EG-Düngemitteltypen.⁹²⁷ Auch die Verwendung von Düngemitteln bedarf grundsätzlich weder einer Genehmigung noch einer Anzeige bei der zuständigen Behörde. Nur im Fall einer Ausnahme von verbindlichen Anforderungen ist eine Genehmigung erforderlich (z.B. § 4 Abs. 4 Nr. 5 und Abs. 5 DüV). Des Weiteren bestehen beim Ausbringen von Klärschlämmen und Bioabfällen gemäß § 7 Abs. 1 AbfKlärV bzw. § 9 Abs. 1 BioAbfallV Anzeigepflichten.

Etliche Anforderungen des Düngerechts sind gemäß § 14 DüngeG und § 10 DüV mit Sanktionen bewehrt, wonach Verstöße Ordnungswidrigkeiten sind, die ein Bußgeld nach sich ziehen können. Verstöße gegen die wichtigen Grundanforderungen der guten fachlichen Düngung in § 3 Abs. 1 bis 4 DüV stellen aber keine Ordnungswidrigkeit dar, was deren Durchsetzung erschwert. Die Überwachung und Durchsetzung der düngerechtlichen Vorgaben für die Ausbringung ist in §§ 12 f. DüngeG ausführlich geregelt. Die nach Landesrecht zuständigen Behörden sind befugt, Auskünfte einzuholen sowie Grundstücke und Geschäftsräume zu betreten, um Besichtigungen oder Proben vorzunehmen (§ 12 Abs. 3 und 4 DüngeG). Wichtige Hilfsmittel zur Kontrolle sind auch die Bilanzierungs- und Aufzeichnungspflichten gemäß §§ 5 bis 7 DüV.⁹²⁸ Zur Beseitigung festgestellter Verstöße und zur Vermeidung künftiger Verstöße gegen Düngerecht können die Behörden die erforderlichen Anordnungen treffen und insbesondere die Düngung einstellen lassen (§ 13 DüngeG). Die Behörden müssen sowohl für Genehmigungen als auch für Anordnungen aufgrund der Düngeverordnung besonders berücksichtigen, dass die Fruchtbarkeit des Bodens, die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie der Naturhaushalt, insbesondere die Gewässerqualität, nicht gefährdet werden und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften ihnen nicht entgegenstehen (§ 9 DüV). Da die DüV gar keine eigenständigen Anordnungsbefugnisse enthält, ist das Berücksichtigungsgebot auch bei § 13 DüngeG anzuwenden.

5.4.3.2. Pflanzenschutzmittelrecht

Nach Art. 68 Verordnung 1107/2009 ist Deutschland verpflichtet, die Einhaltung der Vorschriften der unmittelbar geltenden Verordnung durch amtliche Kontrollen zu überwachen und der Europäischen Kommission hierüber jährlich zu berichten. Zu den zu überwachenden Vorschriften gehören nicht nur die Anforderungen an die Zulassung und Kennzeichnung von Pestiziden, sondern auch die in Art. 55 der Verordnung normierten Anwendungsvorgaben, zu denen ab 1.1.2014 auch die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes nach Anhang III der Richtlinie 2009/128 gehören. Auch nach dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten zur Überwachung des Pestizideinsatzes, zur regelmäßigen Kontrolle der Ausbringungsgeräte und zur Durchsetzung der zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen Vorschriften verpflichtet (Art. 8, 17 Richtlinie 2009/128). Insbesondere müssen sie Risikoindikatoren (vgl. Anhang IV) und Trends bei der Verwendung bestimmter Wirkstoffe entwickeln sowie problematische Wirkstoffe und Verfahren oder bewährte Praktiken ermitteln und der Kommission berichten (Art. 15 Richtlinie 2009/128).

⁹²⁷ Ausführlich Köpl in: Dombert/Witt 2011, § 19 Rn. 157 ff.

⁹²⁸ Vgl. Köpl in: Dombert/Witt 2011, § 19 Rn. 233.

Gemäß § 59 Abs. 1 PflSchG obliegt die Durchführung einschließlich der Überwachung des Pflanzenschutzgesetzes den Ländern. Sie werden unterstützt durch das Julius Kühn-Institut und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, sofern diese nicht sogar hauptverantwortlich zuständig sind. Zu überwachen ist auch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (§ 59 Abs. 2 Nr. 8 PflSchG). Um die Überwachung zu ermöglichen, sind die Hersteller, Händler und Anwender verpflichtet Auskunft zu geben und dürfen Behördenvertreter Grundstücke sowie Geschäftsräume betreten und dort u.a. Proben nehmen (§ 60 PflSchG). Eine vorausgehende Genehmigungs- oder Anzeigepflicht für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln ist bei Landwirten nicht vorgeschrieben. Gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PflSchG können das BMELV im Einvernehmen mit dem BMWi und BMU derartige Pflichten für bestimmte Mittel oder Ausbringungsmethoden vorschreiben, was bisher allerdings noch nicht geschehen ist (vgl. PflSchAnwV). Die hohen Abstimmungserfordernisse lassen dies auch für die Zukunft eher unwahrscheinlich erscheinen. Eine Anzeigepflicht besteht nach § 10 PflSchG aber für Personen, die Pflanzenschutzmittel für andere anwenden (außer Nachbarschaftshilfe). Hiermit soll eine Kontrolle des nicht land- oder forstwirtschaftlichen Personenkreis ermöglicht werden.⁹²⁹

Stellen die Behörden Verstöße fest, können sie gemäß § 60 PflSchG entsprechende Anordnungen treffen und insbesondere zur Verhütung von Verstößen gegen §§ 12 und 13 Abs. 1 PflSchG die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln untersagen. Daneben steht den zuständigen Behörden auch die Befugnis zu, nach § 3 Abs. 1 Satz 3 PflSchG durch Anordnung von Maßnahmen die gute fachliche Praxis des Pflanzenschutzmitteleinsatzes zu konkretisieren und durchzusetzen sowie nach § 13 Abs. 3 PflSchG Maßnahmen zur Abwehr von schädlichen Auswirkungen gegenüber besonders oder streng geschützten Arten anzuordnen.

Nach Art. 72 Abs. 1 Verordnung 1107/2009 und Art. 17 Abs. 1 Richtlinie 2009/128 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Verstöße mit wirksamen, abschreckenden und verhältnismäßigen Sanktionen zu belegen, um die Durchsetzung sicherzustellen. In § 68 PflSchG hat der Bund bestimmte fahrlässige und vorsätzliche Verstöße als Ordnungswidrigkeiten eingestuft, die behördlich mit einem Bußgeld von bis zu 10.000 € bzw. 50.000 € geahndet werden können. Hierzu gehören Verstöße gegen die Regelungen in §§ 12 Abs. 1 und 19 Abs. 1 PflSchG zum Schutz vor schädlichen Auswirkungen (§ 68 Abs. 1 Nr. 7, 13). Die Nichteinhaltung der guten fachlichen Praxis und insbesondere der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes ist hingegen nur eine Ordnungswidrigkeit, wenn eine diesbezüglich ergangene, vollziehbare behördliche Anordnung missachtet wird (§ 68 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG). Neben den Ordnungswidrigkeiten gibt es zusätzlich Strafvorschriften. Letztere betreffen u.a. das unerlaubte Herstellen und Inverkehrbringen von unzulässigen Pflanzenschutzmitteln, aber auch vorsätzliche Verstöße gegen die Artenschutzvorschriften in § 13 Abs. 2 PflSchG.

Insgesamt sieht das PflSchG ausreichende Kontroll- und Anordnungsbefugnisse zur Durchsetzung der rechtlichen Anforderungen vor. Insbesondere dürfen die Behörden auch Anordnungen zur Konkretisierung und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis und des integrierten Pflanzenschutzes treffen. Von derartigen Anordnungen hängt es

⁹²⁹ Köpl in: Dombert/Witt 2011, § 19 Rn. 48.

allerdings auch ab, ob die Nichteinhaltung der guten fachlichen Praxis eine Ordnungswidrigkeit ist. Eine Anzeige- bzw. Genehmigungspflicht für die Anwendung könnte die Informations- und Wissensbasis der Behörden verbessern.⁹³⁰

5.4.3.3. Recht des ökologischen Landbaus

Bezüglich der Kontroll- und Sanktionsbefugnisse bestehen keine stoffbezogenen Besonderheiten, weshalb auf die beim Bodenschutz erfolgte Darstellung in 3.4.3.5 verwiesen werden kann.

5.4.3.4. Wasserrecht

Das Wasserrecht ist, wie in 4.4.3.1 gezeigt, an sich gut mit Kontrollinstrumenten und Anordnungsbefugnissen für die Wasserbehörden ausgestattet (§§ 100 f. WHG) und sieht mit der Erlaubnis bzw. Bewilligung sowie dem planfeststellungspflichtigen Gewässerausbau auch umfangreiche Zulassungspflichten vor. Im Detail weist aber auch das Wasserrecht Schwächen auf. Hierzu gehören die landesrechtliche Herausnahme bestimmter Kleingewässer (§ 2 Abs. 2 WHG; siehe 4.3.1.2) aber auch die begrifflichen Unbestimmtheiten bei den erlaubnispflichtigen Gewässerbenutzungen. Letztere sind insbesondere im Hinblick auf diffuse landwirtschaftliche Stoffeinträge so groß, dass nicht nur die juristischen Ansichten ein breites Spektrum aufweisen, sondern v.a. der Vollzug defizitär ist.⁹³¹ Mangels einer allgemeinen Zulassungspflicht für landwirtschaftliche Betriebe mit Bodennutzungen obliegt es in erster Linie dem Landwirt zu entscheiden, ob er für seine einzelne Bewirtschaftungsmaßnahme eine wasserrechtliche Erlaubnis beantragt oder nicht. Ohne Antrag wird die Behörde regelmäßig nur in offensichtlichen Fällen eine nicht erlaubte Gewässerbenutzung feststellen können und diese dann mittels Anordnung nach § 100 Abs. 1 WHG, sofern noch möglich, untersagen sowie mit einem Bußgeld nach § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG ahnden. Damit genügt das wasserrechtliche Zulassungsrecht nur eingeschränkt dem Vorsorgeprinzip.

5.4.3.5. Immissionsschutz

Vorausgesetzt, dass BImSchG ist anwendbar, hält dieses umfangreiche Kontroll- und Anordnungsbefugnisse für die zuständigen Behörden bereit (§§ 17, 24, 26 ff. BImSchG). Im Fall genehmigungspflichtiger Anlagen wie Intensivtierhaltungsanlagen ist des Weiteren eine vorangehende Zulassungsprüfung vorgeschrieben (§ 4 BImSchG). Verstöße gegen diesen Genehmigungsvorbehalt sind Ordnungswidrigkeiten (§ 62 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG). Gleiches gilt für Verstöße gegen in Rechtsverordnungen oder im Einzelfall erlassene Anordnungen (§ 62 Abs. 1 Nr. 2-7 BImSchG). Die Nichteinhaltung der Betreiberpflichten in § 5 bzw. § 22 BImSchG ist hingegen ohne eine konkretisierende Rechtsverordnung oder behördliche Anordnung keine Ordnungswidrigkeit.

5.4.3.6. Naturschutzrecht

Für die Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse sowie die vorhandenen Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte im Naturschutzrecht ist auf die

⁹³⁰ Zu den immer noch bestehenden Wissensdefiziten über die Einhaltung der Anwendungsvorgaben Bundesregierung 2013, S. 54 ff.

⁹³¹ Breuer 2004, Rn. 254; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 9 Rn. 89.

Ausführungen in 3.4.3.2, 4.4.3.2 sowie 6.4.3.1 zu verweisen, da es keine stoffbezogenen Besonderheiten gibt. Hinzuweisen ist aber auf den Umstand, dass sowohl die subsidiäre Eingriffsgenehmigung als auch die Anzeigepflicht bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung eine Beurteilung des Landwirtes voraussetzen, da mangels anderweitiger Genehmigungspflichten nur im Fall eines Eingriffs nach § 14 Abs. 1 und 2 BNatSchG bzw. eines Projektes eine Antragspflicht bzw. Anzeigepflicht besteht.

5.4.3.7. Baurecht

Die baurechtlichen Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse sind nicht im BauGB, sondern allein in den Bauordnungen der Länder geregelt. Die Bauordnungen sehen sowohl baupolizeiliche Kontroll- und Anordnungsbefugnisse vor als auch für größere Anlagen Genehmigungsvorbehalte (z.B. §§ 63 ff., 81 f. SächsBO).⁹³² Des Weiteren sind die meisten bauordnungsrechtlichen Anforderungen mit Ordnungswidrigkeitstatbeständen sanktioniert, die mittelbar auch bauplanungsrechtliche Anforderungen nach dem BauGB mit umfassen (z.B. § 87 SächsBO). Nur wenige bauplanungsrechtliche Anforderungen bewehrt das BauGB in Paragraph 213 selber mit Sanktionsmöglichkeiten.

5.4.4. Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank

Im Folgenden sind die Gerichtsentscheidungen zu stoffbezogenen Anforderungen für landwirtschaftliche Betriebe dargestellt. Hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Anforderungen aus der Eingriffsregelung, der FFH-Verträglichkeitsprüfung und dem besonderen Artenschutz wird auf die Rechercheergebnisse in 3.4.4 und 6.4.4 verwiesen.

Tabelle 24: Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank bezüglich stoffrechtlicher Regelungen

Rechtsgebiet/Regelung	Suchbegriff	gefundene Entscheidungen	einschlägige Entscheidungen mit Bezug zu Landwirtschaft und Umwelt
Düngemittelrecht	„§ 1a DüngMG“ bezogen auf DüngMG vor 2009	2	2
	„§ 3 DüngG“ bzw. „§ 3 DüngG“ seit 2009	0	0
	„§ 3 DüV“	1	1
	„§ 4 DüV“	1	1
Abfallrecht	„§ 4 AbfKlärV“	9	9
	„BioAbfV“	3	2 ⁹³³
Pflanzenschutzmittelrecht (bezogen auf PflSchG vor 2012 ⁹³⁴)	„§ 6 PflSchG“	15	5
	„§ 6a PflSchG“	4	4

⁹³² Siehe z.B. Grimm 2004, S. 152 ff.

⁹³³ Beide Entscheidungen betrafen den gleichen Fall.

⁹³⁴ Zu dem neuen PflSchG liegen noch keine Entscheidungen vor.

wasserrechtliche Benutzung	„§ 3 WHG“ bezogen auf WHG vor 2010	251	5 mit Bezug zu Düngung 1 mit Bezug zu Pflanzenschutzmitteln
	„§ 9 WHG“ bezogen auf WHG 2010	14	0 (mit Bezug zu Düngung und Pflanzenschutzmitteln)
wasserrechtliches Verschlechterungs- verbot	„§ 25a Abs. 1 Nr. 1 WHG“ bezogen auf WHG vor 2010	0	0
	„§ 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG“ bezogen auf WHG 2010	0	0
Immissionsschutzrecht	„§ 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG“	25	1
	„§ 5 BImSchG“	741	84 mit Bezug zu Tierhaltung 37 mit Bezug zu Biogas 9 mit Bezug zu Düngung 0 mit Bezug zu Pflanzenschutzmitteln ⁹³⁵
	„§ 22 BImSchG“	689	57 mit Bezug zu Tierhaltung 4 mit Bezug zu Biogas 2 mit Bezug zu Düngung 0 mit Bezug zu Pflanzenschutzmitteln ⁹³⁶
	„§ 47 BImSchG“	57	3
Nachhaltigkeitsanfor- derungen bei Bioenergie	„Biokraft-NachV“	0	0
	„BioSt-NachV“	0	0
Umweltschadensrecht	„USchadG“ bzw. „Umweltschadensgesetz“	0	0
	„21a BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2008	0	0
	„§ 19 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2010	0	0
	„§ 90 WHG“	0	0

Die Zahl der in der JURIS-Datenbank gefundenen Gerichtsentscheidungen zur Düngeverordnung ist erstaunlich gering. Erstaunlich ist dies insofern, als nach dem Nitratbericht des BMELV und BMU in mehr als nur ein paar Einzelfällen Verstöße festgestellt und mit Bußgeldverfahren geahndet wurden (siehe Tabelle 23, Tabelle 23: Dün gerech tliche Überwachungs- und Sanktionsmaßnahmen im Zeitraum 2004-2006

S. 281).⁹³⁷ Dass gleichwohl nur wenige Gerichtsentscheidungen zu finden sind, kann an der Unvollständigkeit der JURIS-Datenbank oder der Akzeptanz durch die geahndeten Landwirte liegen. Die Akzeptanz dürfte hoch sein, wenn die verhängten Bußgelder

⁹³⁵ Hoher Anteil von Nachbarschutzklagen gegen Tierhaltungsanlagen und Biogasanlagen.

⁹³⁶ Hoher Anteil von Nachbarschutzklagen.

⁹³⁷ BMU/BMELV 2008, S. 37.

niedrig sind und den Aufwand und das Kostenrisiko eines Rechtsstreites nicht lohnen. Der Nitratbericht macht jedoch keine Angaben über die Höhe der verhängten Bußgelder.

Weniger erstaunlich ist die vergleichsweise hohe Zahl an Entscheidungen in Bezug auf Klärschlämme, da die AbfKlärV nicht nur strenge Anforderungen mit Grenzwerten normiert, sondern auch Anzeige- und Untersuchungspflichten der Kläranlagenbetreiber vorsieht, die eine gute Kontrolle des Einsatzes in der Landwirtschaft ermöglichen. Deutlich kleiner ist die Zahl der Entscheidungen bei der Bioabfallverordnung, obwohl mit den Gärresten aus Biogasanlagen die Menge des landwirtschaftlich ausgebrachten Bioabfalls stark angestiegen ist. Dies könnte zum einen an ihrem späteren Erlass (erst 1998 und damit sechs Jahre später als die AbfKlärV), zum anderen aber auch an den wenig strikt ausgestalteten Anzeigepflichten der Landwirte und der höheren Ausbringungsbegrenzung von 20 t ha/a liegen.

Gerichtsentscheidungen zum Pflanzenschutzgesetz 2012 liegen noch nicht vor. Die Entscheidungen zu den bisherigen Anforderungen an die Anwendung der Mittel sind ebenfalls gering. In Anbetracht der sehr unbestimmten Vorgaben zur guten fachlichen Praxis in § 6 Abs. 1 PflSchG a.F. (jetzt § 12 Abs. 1 PflSchG) konnte man aber auch kaum mehr erwarten. Mehr Entscheidungen müssten aber zu § 6a Abs. 1 PflSchG a.F. vorliegen, welcher die Verwendung nicht zugelassener Mittel verbietet und die Einhaltung der Anwendungshinweise verlangt. Dies und die in Gewässern gefundenen, teilweise schon seit längerem nicht mehr zugelassenen⁹³⁸ Mittel sprechen für ein Kontrolldefizit bei der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln.

Nicht überraschend ist die sehr geringe Zahl an Entscheidungen zu wasserrechtlichen Benutzungstatbeständen, da nach der herrschenden Meinung der gewöhnliche Austrag von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln keine Gewässerbenutzung darstellt, auch wenn die Gewässer nicht unerhebliche Belastungen dieser Stoffe aufweisen. Gar keine Entscheidung ist bisher zum wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot ergangen, welches aber im WHG auch als Bewirtschaftungsziel und nicht als unmittelbares Verbot ausgestaltet ist.

Die meisten stoffrechtlichen Entscheidungen mit Bezug zur Landwirtschaft beruhen auf dem Immissionsschutzrecht und betreffen v.a. Tierhaltungs- und Biogasanlagen. Die normale landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung stuft die herrschende Meinung nicht als immissionsschutzrechtliche Anlage ein, weshalb hier auch keine Entscheidungen zu den immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten gefunden wurden. Insgesamt zeigt sich, dass zum Immissionsschutzrecht und seinen Anforderungen an Tierhaltungs- und Biogasanlagen mit Abstand die meisten Gerichtsentscheidungen ergingen und zwar auch bezogen auf alle im Gutachten untersuchten agrarumweltrechtlichen Anforderungen (vgl. 3.4.4, 4.4.4, 6.4.4). Ursächlich sind neben den Genehmigungserfordernissen für diese Anlagen ab einer bestimmten Größe v.a. die Klagen betroffener Nachbarn, denen das Immissionsschutzrecht subjektive Abwehrrechte einräumt.

⁹³⁸ Dies kann auf der Speicherwirkung von Böden, aber auch auf dem illegalen Einsatz solcher Mittel beruhen.

5.5. Zusammenfassung

Landwirtschaftliche Betriebe emittieren in Deutschland in erheblichem Umfang Stoffe in die Umwelt. Hierzu gehören Nährstoffe und Pflanzenschutzmittel, aber auch Treibhausgase, Schwermetalle, Tierarzneimittel und Luftschadstoffe wie Feinstaub und Ammoniak. Der in Deutschland am meisten emittierte Stoff ist Stickstoff in verschiedenen Bindungsformen (v.a. als Nitrat, Lachgas und Ammoniak), den die Landwirte durch synthetisch hergestellte Düngemittel (1,8 Mio. t N/a in D) und durch Wirtschaftsdünger (ca. 1 Mio. t N/a in D) ausbringen. Nur etwas mehr als zwei Drittel wird durch die Ernte wieder entzogen. Mit 43.865 t im Jahr 2011 hat der Absatz chemischer Wirkstoffe zum Pflanzenschutz in Deutschland einen neuen Höchststand erreicht. Deren Umweltwirkungen können hierbei über die Zielorganismen hinausgehen.

Das vorgesehene Erreichen von europäischen und nationalen Umweltzielen erfordert eine Reduzierung der landwirtschaftlichen Emissionen. Dies gilt insbesondere für die Immissionen in Gewässer und Atmosphäre, da hier anspruchsvolle verbindliche Umweltqualitätsziele auf internationaler, europäischer und ergänzend auch auf nationaler Ebene bestehen. Hervorzuheben sind die wasserrechtlichen Umweltziele des guten ökologischen und chemischen Zustands der WRRL sowie die spezifischen Immissionsziele für Nitrat und Pflanzenschutzmittel in den Tochterrichtlinien der WRRL. Mit der NEC-Richtlinie 2001/81 bestehen weiterhin nationale Emissionshöchstmengen für Stickstoffoxide und Ammoniak, wobei mehr als 95 Prozent der nationalen Ammoniak-Emissionen aus der Landwirtschaft kommen. Mit 10-14 Prozent der deutschen Treibhausgasemissionen ist die Landwirtschaft auch bei der Erreichung der europäischen und nationalen Klimaschutzziele gefordert. Für Böden bestehen lediglich unverbindliche Strategieziele der Bundesregierung (z.B. Stickstoffüberschüsse unter 80 kg/ha/a).

Die Emissionen aus landwirtschaftlichen Betrieben und ihre Immission in die Umwelt sind sowohl durch das landwirtschaftliche Fachrecht (Düngemittelrecht, Pflanzenschutzmittelrecht, Bioenergierecht, Recht des ökologischen Landbaus) und das medienbezogene Umweltrecht (Wasserrecht, Immissionsschutzrecht, Abfallrecht, Naturschutzrecht, Klimaschutzrecht, Bodenschutzrecht, Umweltschadensrecht) als auch durch das allgemeine Baurecht reglementiert. Das medienbezogene Umweltrecht nimmt allerdings oftmals auf das landwirtschaftliche Fachrecht Bezug und stellt die Landwirtschaft teilweise von bestimmten allgemeinen Anforderungen frei.

Das Düngemittelrecht regelt auf europäischer Ebene v.a. die Zulassung und Typisierung von Düngemitteln, während im nationalen Recht die ordnungsgemäße Anwendung im Mittelpunkt steht. Insbesondere mit der immer mehr verschärften und konkretisierten Düngeverordnung (DüV) versucht das BMELV den Nährstoffüberschuss zu reduzieren. Die Grundanforderung in § 3 Abs. 4 DüV nimmt gleichwohl nicht auf die Belastbarkeit der Umwelt, sondern allein auf den Nährstoffbedarf der Pflanzen und den gewünschten Ernteertrag Bezug. Ergänzende jahreszeitliche Einschränkungen und ein Abstandsflächengebot von 3 m sollen v.a. Gewässer vor direkten Nährstoffeinträgen schützen. Das Düngerecht normiert keine verbindliche Obergrenze für die Gesamtzufuhr an Nährstoffen. Aus der Einhaltung der in § 6 DüV genannten Stickstoffüberschüsse folgt lediglich die Vermutung, dass sachgemäß gedüngt wurde. Allein beim tierischen Wirtschaftsdünger, wozu auch die Gärreste aus der Güllevergärung zählen, dürfen die Landwirte in Umsetzung der europäischen Nitrat-Richtlinie 91/676 gemäß § 4 DüV nicht

mehr als 170 kg N ha/a im Betriebsdurchschnitt ausbringen. Die im Nitratbericht des BMELV und BMU veröffentlichte Kontroll- und Sanktionsdichte zeigt, dass anwendungsbezogene Kontrollen der Länder bei weniger als 5 Prozent der Betriebe erfolgen. Die hierbei festgestellten Verstöße schwanken zwischen 0,2 und 5 Prozent je nach DüV-Anforderungen. Nur bei den Ermittlungs- und Aufzeichnungspflichten wurden sowohl mehr Kontrollen als auch mehr Verstöße festgestellt.

Der frühere Streit, ob und inwieweit die in der Landwirtschaft anfallenden Reststoffe (v.a. Exkremate aus der Tierhaltung) Düngemittel oder Abfälle sind, ist mit dem europäischen Abfallrecht weitgehend beigelegt. Sowohl der EuGH als auch die Abfallrichtlinie 2008/98 stufen sie nicht als Abfälle ein. Allerdings hat die Union für tierischen Wirtschaftsdünger und andere organische Düngemittel besondere Hygienevorschriften erlassen (nunmehr Verordnung 1069/2009). Das nationale KrWG hat die europäische Rechtslage übernommen und nimmt im Ergebnis alle Stoffe vom Anwendungsbereich aus, die in § 2 DüngG als Wirtschaftsdünger eingestuft werden. Nur im Fall einer Deponierung, Kompostierung oder Vergärung der Stoffe oder bei Umwelt- und Gesundheitsgefahren ist das Abfallrecht anwendbar. Dem Abfallrecht unterfallen weiterhin Klärschlämme und Bioabfälle. Gestützt auf § 8 KrW/AbfG a.F. hat das BMU im Einvernehmen mit dem BMELV eine Klärschlammverordnung (AbfKlärV) und eine Bioabfallverordnung (BioAbfV) erlassen, die neben mengenbezogenen Obergrenzen und zeitlichen sowie flächenbezogenen Ausbringungsverboten und -beschränkungen auch – allerdings nicht einheitliche – Anforderungen an den Höchstgehalt an Schwermetallen und anderen persistenten Stoffen in den Sekundärdüngern und in den Böden enthalten. Anzeige- und Buchführungspflichten ermöglichen eine umfassende Kontrolle, wobei bei Bioabfall eine Anzeige erst nach Ausbringung vorgeschrieben ist. Insgesamt sind die Anforderungen deutlich strenger als das Düngerecht beim Wirtschafts- und Mineraldünger.

Das europäische Pflanzenschutzmittelrecht harmonisiert seit 1991 die Anforderungen an die Zulassung, das Inverkehrbringen und die Kennzeichnung von Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln. Die Anforderungen an den Gesundheits- und Umweltschutz wurden mit der neuen Verordnung 1107/2009 verschärft, um eine bessere Vorsorge vor möglichen Gefahren zu erreichen. Insbesondere sind nun u.a. neue Wirkstoffe unzulässig, die mutagen, karzinogen oder reproduktionstoxisch sind, endokrinschädliche Eigenschaften besitzen oder persistent und bioakkumulierbar sind. Es dürfen bei realistischen Bedingungen keine unannehmbaren Risiken für Vögel, terrestrische Wirbeltiere, Fische, Krebse, Algen, Honigbienen, Gliederfüßer, Regenwürmer und Bodenmakro- und -mikroorganismen bestehen. Für die große Zahl der schon zugelassenen Wirkstoffe – in Deutschland waren 2009 ca. 250 Altwirkstoffe und mehr als 600 Pflanzenschutzmittel zugelassen – gilt eine Übergangsfrist von bis zu zehn Jahren. Mit Art. 55 Verordnung 1107/2009 und der Richtlinie 2009/128 über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden stellt die Union nunmehr auch Anforderungen an die Verwendung von Pestiziden und verlangt insbesondere ab 2014 die Einhaltung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes, die in Anhang III der Richtlinie konkretisiert sind. Zur Umsetzung der europäischen Vorgaben hat der Bundesgesetzgeber 2012 das Pflanzenschutzgesetz umfassend novelliert. Wie bisher dürfen Pflanzenschutzmittel nur verwendet werden, wenn sie zugelassen sind und die Anwendungsbedingungen und -hinweise eingehalten werden. Neu hinzugekommen sind

v.a. der verbindliche Sachkundenachweis für berufliche Verwender, der Schutz bestimmter Flächen und die Verbindlichkeit der europäischen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes schon ab 2012. Die Behörden können zur Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes Anordnungen erlassen. Eine gesetzliche Konkretisierung der Grundsätze und insbesondere eine Festlegung von Schwellenwerten, ab denen ein Pestizideinsatz erst geboten ist, erfolgten jedoch nicht. Auch die Abstandsflächen zu Gewässern wurden wie bisher nicht näher bestimmt.

Gänzlich untersagt ist der Einsatz von mineralischen Stickstoffdüngern und synthetischen Pflanzenschutzmitteln im ökologischen Landbau gemäß Art. 4 und 12 der europäischen Ökolandbauverordnung 834/2007. Vielmehr sind ökologische Landwirte angehalten, durch vorbeugende Maßnahmen (z.B. Fruchtfolgegestaltung und Sortenwahl) sowie die Förderung von Nützlingen ihre Pflanzen zu schützen, was weitgehend den nichtchemischen Anforderungen des integrierten Pflanzenschutzes entspricht. Mit der Begrenzung des Tierbestandes und der betriebsexternen Futtermittel fallen in Ökolandbaubetrieben grundsätzlich keine übermäßigen Wirtschaftsdüngermengen an. Die maximale Obergrenze für den Wirtschaftsdüngeraustrag liegt nach der Ökolandbauverordnung wie allgemein nach der Nitrat-Richtlinie bei 170 kg N ha/a.

Beim medienbezogenen Umweltrecht sieht insbesondere das Wasserrecht umfangreiche Umweltqualitätsnormen für Gewässer vor. Allerdings stehen ihnen keine entsprechenden Emissionsnormen zur Seite. Insbesondere fehlen sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene konkrete Anforderungen an Stoffemissionen, die diffus über die Luft oder die Böden in Grundwasserkörper bzw. Oberflächengewässer gelangen. Zwar umfasst nach dem EuGH der Begriff der Ableitung in der Oberflächengewässer-Richtlinie 2006/11 auch mittelbare Einleitungen, sofern der Eintrag vorhersehbar und dem Verursacher zurechenbar ist. Der erlaubnispflichtige Benutzungstatbestand der Einleitung in § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG wird aber von der überwiegenden Meinung aus Praktikabilitäts Erwägungen heraus so verstanden, dass eine auf das Gewässer gerichtete Handlung vorliegen muss, die bei normalen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen i.d.R. fehle. Auch bei dem Auffangtatbestand der nachteiligen Veränderung in § 9 Abs. 1 Nr. 2 WHG nimmt die herrschende Meinung keine Benutzung an, wenn der Landwirt die fachrechtlichen Grundsätze der guten fachlichen Praxis, insbesondere des Dünge- und Pflanzenschutzmittelrechts, beachtet (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 3 SächsWG). Damit bedürfen die Tierhaltung sowie der Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz im Normalfall keiner wasserrechtlichen Erlaubnis. Für die besonders belasteten Entwässerungsgräben haben die meisten Länder sogar die Anwendung des WHG ausgeschlossen. Weitergehende Sorgfaltspflichten in §§ 5, 32, 45, 48 WHG bestehen, sind aber entweder sehr allgemein oder bei der normalen Bewirtschaftung nicht einschlägig. Bei den Gewässerrandstreifen verweist § 38 Abs. 4 Nr. 3 WHG auf das Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht.

Das Immissionsschutzrecht ist nach herrschender Meinung unter Berufung auf den Innenausschuss des Bundestages nicht auf die normale landwirtschaftliche Bodennutzung anwendbar, da es sich hier nicht um eine Anlage i.S.v. § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG handelt. Ob landwirtschaftliche Grundstücke trotz der bei üblicher Bewirtschaftung von ihnen ausgehenden Nähr- und Schadstoffemissionen sowie Feinstaubemissionen keine Grundstücke sind, auf denen Stoffe abgelagert oder emissionsträchtige Arbeiten durchgeführt werden, erscheint allerdings fraglich. Unstreitig immissionsschutzrechtliche

Anlagen sind Tierhaltungsanlagen, Güllelagerbehälter, Biogasanlagen und landwirtschaftliche Maschinen. Allerdings bedürfen nur größere Tierhaltungsanlagen, Güllelagerbehälter und Biogasanlagen gemäß Art. 4 BImSchG i.V.m. der 4. BImSchV einer Immissionsschutzgenehmigung. Im Genehmigungsverfahren kann zusätzlich nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung und nach § 15 ROG möglicherweise auch eine Raumordnungsprüfung erforderlich sein. Die genehmigungspflichtigen Anlagen müssen die Betreiberpflichten des § 5 Abs. 1 BImSchG einhalten, wozu neben der Vermeidung von Gefahren auch die Einhaltung des Stands der Technik gehört. Bei nicht genehmigungspflichtigen Anlagen ist die Einhaltung des Stands der Technik nach § 22 Abs. 1 BImSchG die entscheidende Anforderung. Mit den Luftreinhalte- und Aktionsplänen nach § 47 BImSchG i.V.m. 39. BImSchV bestehen planungsrechtliche Instrumente, welche auch zur Verringerung von Stickstoffdioxid-, Stickstoffoxid- und Feinstaubemissionen aus der Landwirtschaft eingesetzt werden können. In dem Zusammenhang ist auch das Baurecht von Bedeutung, da es in § 35 Abs. 1 Nr. 1 und 4 BauGB landwirtschaftliche oder gewerbliche Tierhaltungs- und Biogasanlagen privilegiert und eine Errichtung im Außenbereich ermöglicht. Mit Inkrafttreten des BauGB-Novellierungsgesetzes zum 29.9.2013 ist die Privilegierung für UVP-pflichtige Tierhaltungsanlagen entfallen.

Die Landwirtschaft ist nicht mit in das Treibhausgasemissionshandelssystem einbezogen. Ihren Beitrag zum Klimaschutz sieht der nationale Gesetzgeber derzeit nicht in der Reduzierung der eigenen Treibhausgasemissionen, sondern in der Vermeidung von Emissionen anderer Sektoren, indem fossile Energieträger durch Agrarenergieprodukte (sog. Bioenergie) substituiert werden. Entsprechende Förderungen bei der Stromerzeugung und bei Kraftstoffen sehen sowohl §§ 4, 8 EEG als auch § 50 Energiesteuergesetz und §§ 37a f. BImSchG vor. Damit Agrarenergieprodukte auch tatsächlich Treibhausgase vermeiden, stellen die europäischen Richtlinien 2009/28 und 2009/30 sowie nachfolgend die nationalen Verordnungen zu Biokraftstoffen und zur Biostromerzeugung Nachhaltigkeitsanforderungen und verlangen eine Emissionseinsparung von mindestens 35 Prozent gegenüber fossilen Energieträgern.

Ebenfalls bei den stofflichen Emissionen der Landwirtschaft ist das Naturschutzrecht einschlägig, da Nähr- und Schadstoffe sowohl den Naturhaushalt als auch Biotop und Arten beeinträchtigen können. Ob der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und die damit einhergehende Intensivierung der Grundstücksnutzung Eingriffe i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG sind, ist umstritten und wird von der herrschenden Meinung abgelehnt. Der Wortlaut des Gesetzes und die Bedeutung der Stoffeinträge für den Naturhaushalt sprechen allerdings für eine tatbestandliche Berücksichtigung. Eine gesetzgeberische Klarstellung wäre hier hilfreich. Einen unstreitig größeren Anwendungsbereich weist der Projektbegriff der FFH-Verträglichkeitsprüfung auf, der nach dem EuGH grundsätzlich jede nicht unerhebliche Beeinträchtigung der Schutzgüter des jeweiligen Natura 2000-Gebietes umfasst. In Bezug auf Autobahntrassen hat das BVerwG anerkannt, dass stoffliche Depositionen (insbesondere Stickstoffeinträge) erhebliche Beeinträchtigungen sind, wenn sie die Critical Loads-Werte überschreiten. Mangels einer allgemeinen Zulassungspflicht für landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen erfolgt eine behördliche FFH-Verträglichkeitsprüfung jedoch nur, wenn der landwirtschaftliche Betrieb seine Maßnahme gemäß § 36 Abs. 6 BNatSchG anzeigt. Ebenfalls hohe Anforderungen enthalten die besonderen Artenschutzverbote in § 44 Abs. 1 BNatSchG

(wiederholt in § 13 Abs. 2 PflSchG), wobei ihre Einhaltung und deren Kontrolle in Bezug auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung schwierig sind. Der Gesetzgeber hat versucht, mit § 44 Abs. 4 BNatSchG und § 13 Abs. 2 S. 2 und 3 PflSchG die Anforderungen für die Landwirtschaft praktikabler zu machen, ist aber im Hinblick auf die europäischen Vorgaben wahrscheinlich zu weit gegangen, sofern nicht wie vorgesehen die Länder und ihre Behörden weitergehende Verhaltensregeln und -anforderungen erlassen. Letzteres ist bis 2013 aber noch nicht geschehen.

Schließlich ist auch das seit 2004 neu geschaffene Umweltschadensrecht einschlägig, da stofflich bedingte Umweltschäden an Böden, Gewässern und europarechtlich geschützten Arten nach der Richtlinie 2004/35, dem Umweltschadensgesetz sowie § 19 BNatSchG und § 90 WHG zu vermeiden und bei Eintritt durch den Verursacher wieder zu beseitigen sind. Die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und anderen gefährlichen Stoffen und Zubereitungen i.S.d. Chemikaliengesetzes ist in der Anlage 1 Nr. 7 zum USchadG ausdrücklich als relevante berufliche Tätigkeit erwähnt. Inwieweit das Umweltschadensrecht von den Behörden vollzogen und überwacht wird, erscheint gegenwärtig noch fraglich. Bisher ist zumindest in JURIS noch keine einzige Gerichtsentscheidung zum USchadG verzeichnet.

Insgesamt betrachtet gehen hinsichtlich der stofflichen Emissionen in der Landwirtschaft die entscheidenden Anforderungen vom Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht aus. Für Tierhaltungs- und Biogasanlagen ist weiterhin das Immissionsschutzrecht maßgebend, während es bei der Agrarenergieproduktion die Nachhaltigkeitsanforderungen für flüssige Bioenergie sind. Das Wasser- und Naturschutzrecht könnte, da es die mit am meisten betroffenen Umweltschutzgüter schützt und anspruchsvolle Umweltziele aufstellt, an sich von erheblicher Bedeutung sein. Gegenwärtig werden aber die entscheidenden Vorschriften des nationalen Wasser- und Naturschutzrechts von der Rechtsprechung und überwiegenden Literatur v.a. aus Praktikabilitätsabwägungen dahingehend ausgelegt, dass die normale landwirtschaftliche Bewirtschaftung ausgenommen bleibt. Das an sich ebenfalls betroffene Bodenschutzrecht gilt aufgrund seines subsidiären Anwendungsbereichs nach § 3 BBodSchG bei landwirtschaftlichen Stoffausträgen und Emissionen im Regelfall nicht und enthält in § 17 BBodSchG auch keine stoffbezogenen Anforderungen an die gute fachliche Praxis.

6. Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten

Global wie national hat sich der Zustand der biologischen Vielfalt trotz internationaler Konventionen und anspruchsvoller Biodiversitätsstrategien in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich verschlechtert. Die Landwirtschaft hat als größter Flächennutzer einen ganz wesentlichen Anteil am Verlust, aber auch am Erhalt der biologischen Vielfalt. Sie wirkt auf unterschiedlichen Wegen auf natürliche Biotope und Arten ein. Hierzu gehören u.a. Veränderungen des Landschaftswasserhaushaltes, der Eintrag von Nähr- und Schadstoffen oder die Veränderungen von Bodenfunktionen. Die unmittelbarste Form der Einflussnahme ist aber die Urbarmachung von natürlichen oder naturnahen Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung als Acker- oder Grünland, bei der i.d.R. die natürlichen Lebensraumtypen und Arten soweit wie möglich von der Fläche entfernt werden. In Deutschland ist der Prozess der primären Umwandlung von Naturräumen in Landwirtschaftsflächen weitgehend abgeschlossen. Die letzten größeren Flächen wurden im Laufe der Urbarmachung von Flussauen und Mooren im 17. bis 20. Jahrhundert umgewandelt.⁹³⁹ Seit Mitte des 20. Jahrhunderts findet in Deutschland v.a. eine Umwandlung von Kulturlandschaften und noch vorhandenen kleinteiligen Biotopen statt, wenn z.B. Schläge vergrößert werden oder Dauergrünland umgebrochen wird. Die dadurch bedingte Ausräumung und Homogenisierung der Agrarlandschaft hat erhebliche negative Folgen für die biologische Vielfalt aber auch für Gewässer, Luft und Böden. Aufgrund des deutlich verschärften Naturschutzrechts ist das Ausräumen der Landschaft weitgehend zum Stillstand gekommen. Ein letzter größerer negativer Schritt für die biologische Vielfalt war die Wiederbewirtschaftung zwischenzeitlich stillgelegter Flächen aufgrund der gestiegenen Nachfrage nach Bioenergieerzeugnissen und Nahrungsmitteln. Insgesamt zeigt sich immer mehr, dass die eingetretenen Veränderungen der Kulturlandschaft dem langfristigen Erhalt der biologischen Vielfalt entgegenstehen. Der folgende Abschnitt untersucht, inwieweit das europäische und nationale Naturschutzrecht den Schutz und die Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten auf landwirtschaftlichen Flächen regelt. Sofern das Naturschutzrecht schon bei den anderen Umweltzielen diskutiert wurde, wird hierauf verwiesen. Die Beeinträchtigung von Biotopen und Arten durch Maßnahmen zur Veränderung des Landschaftswasserhaushalts, durch stoffliche Einträge oder durch bodenbewirtschaftende Maßnahmen einschließlich des Grünlandumbruchs soll in diesem Abschnitt nicht untersucht werden, da diese Maßnahmen schon in den Abschnitten 3, 4 und 5 erörtert und geprüft wurden. Nicht naturschutzfachliche Vorschriften, die besondere Regelungen zum Schutz von Biotopen und Arten beinhalten, werden aber in diesem Abschnitt angesprochen.

6.1. Gesellschaftliche Ziele

Mit der Konvention über die biologische Vielfalt (CBD)⁹⁴⁰ hat sich die Weltgemeinschaft das Ziel gesetzt, den weiteren Verlust an Biodiversität zu verringern. Die Europäische

⁹³⁹ Blackbourn 2007.

⁹⁴⁰ United Nations, Convention on biological diversity, 1992.

Union und Deutschland beabsichtigen mit ihren Biodiversitätsstrategien⁹⁴¹ sogar, den Verlust ganz zu stoppen und eine Trendwende einzuleiten. Dieses ursprünglich schon für 2010 angestrebte Ziel wurde bisher allerdings verfehlt.

Neben diesen eher politischen Zielen bestehen auch rechtlich fixierte Ziele. Am anspruchsvollsten sind die Ziele der FFH-Richtlinie 92/43. Gemäß Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 FFH-Richtlinie sollen die natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse⁹⁴² einen günstigen Erhaltungszustand bewahren bzw. erreichen. Die Richtlinie normiert damit ein Umweltqualitätsziel, ähnlich dem guten ökologischen und chemischen Zustand der WRRL. Anders als bei der WRRL erfolgt die Bewertung des Zustandes nicht anhand von Referenztypen, sondern lebensraum- bzw. artenbezogen. In Artikel 1 lit. e) und lit. i) definiert die Richtlinie, wann ein günstiger Zustand vorliegt. Eine weitere Konkretisierung erfolgt auf untergesetzlicher Ebene durch Arbeitsleitlinien der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten. Für die europäischen Vogelarten bestimmt die Europäische Union keinen so klaren Zielzustand. Art. 2 Vogelschutz-Richtlinie 2009/147 verpflichtet die Mitgliedstaaten, diese Arten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung zu tragen ist. Die Pflicht beinhaltet, dass für die Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wiederherzustellen ist (Art. 3 Abs. 1 Vogelschutz-Richtlinie). Die europäische Biodiversitätsstrategie konkretisiert die zeitlich unbestimmten Ziele der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie dahingehend, dass bis 2020 gegenüber 2011 100 % mehr Lebensraumbewertungen und 50 % mehr Artenbewertungen einen verbesserten Erhaltungszustand (Habitat-Richtlinie) und 50 % mehr Artenbewertungen (Vogelschutz-Richtlinie) einen stabilen oder verbesserten Zustand zeigen sollen.⁹⁴³ Weiterhin sollen bis 2020 mindestens 15 % der verschlechterten Ökosysteme wiederhergestellt werden.⁹⁴⁴ In Bezug auf die Landwirtschaft formulierte die Strategie das unbestimmte Einzelziel, dass in der Landwirtschaft bis 2020 die Fläche mit biodiversitätsbezogenen Agrarumweltmaßnahmen maximiert wird.⁹⁴⁵

Auch die Wasserrahmenrichtlinie normiert mit dem Umweltziel guter ökologischer Zustand bei Oberflächengewässern (siehe 4.1) Qualitätsziele und Anforderungen an den Erhalt und Zustand gewässerbezogener Lebensräume und Arten. Gemäß Nr. 1.2.1-1.2.4 Anhang V WRRL sind Gewässer nur in einem guten ökologischen Zustand, wenn die Werte für die biologischen Qualitätskomponenten des Oberflächengewässertyps nur geringe anthropogene Abweichungen anzeigen. Zu den relevanten Artengruppen zählen Phytoplankton, Makrophyten und Phytobenthos, benthische wirbellose Fauna und die Fischfauna.

Das nationale Naturschutzrecht setzt das Ziel, dass die biologische Vielfalt auf Dauer zu sichern ist und hierzu sowohl Schutz- als auch Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen zu treffen sind (§ 1 Abs. 1 BNatSchG), § 1 Abs. 2

⁹⁴¹ Europäische Kommission 2011a; Bundesregierung 2007.

⁹⁴² Alle Lebensstätten und Arten der Anhänge I, II und IV FFH-Richtlinie.

⁹⁴³ Europäische Kommission 2011a, S. 5.

⁹⁴⁴ Europäische Kommission 2011a, S. 6.

⁹⁴⁵ Europäische Kommission 2011a, S. 6.

BNatSchG führt aus, dass die Populationen lebensfähig sein müssen und Lebensgemeinschaften sowie Biotope in einer repräsentativen Verteilung zu erhalten sind. Einen darüber hinausgehenden quantitativ oder qualitativ bestimmten Zielzustand strebt das BNatSchG nicht an. Mit der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt hat die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit dem BMU und anderen Bundesministerien rund 330 Ziele und 430 Maßnahmen zu allen biodiversitätsrelevanten Themen aufgestellt. Es gibt spezielle Ziele im Bereich Landwirtschaft und biologische Vielfalt. Hierzu gehören u.a. der Erhalt der genetischen Vielfalt von wildlebenden und domestizierten Arten (B.1.1.4), der Schutz und die extensivere Nutzung von Mooren (B.1.2.5) sowie die Erhöhung und Sicherung der Biodiversität in Agrarökosystemen, u.a. durch die Definition von Mindestbiotopdichten und die Einführung von 20 Prozent Ökolandbau (B.2.4). Etliche Ziele sind mit konkreten Zeithorizonten versehen, die allerdings bisher selten eingehalten wurden.

6.2. Problemlage

Der weltweite Verlust an biologischer Vielfalt hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten trotz des internationalen Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD⁹⁴⁶) intensiviert.⁹⁴⁷ Viele Ziele der Vertragsstaaten wurden bisher nicht annähernd erreicht.⁹⁴⁸ Ebenfalls verfehlt wurden die europäischen Biodiversitätsziele.⁹⁴⁹ Besonders ungünstig ist der Zustand bei agrarisch geprägten Biotoptypen.⁹⁵⁰ So sind in den alten Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Bestände der gewöhnlichen Vögel der Agrarlandschaft seit 1980 um 41 Prozent zurückgegangen und in den neuen EU-Mitgliedstaaten um 26 Prozent.⁹⁵¹ Des Weiteren ist nach dem europäischen Tagfaltermonitoring seit 1995 ein starker Rückgang der Grünlandschmetterlinge zu verzeichnen, verursacht sowohl durch Intensivierung als auch Aufgabe der Dauergrünlandnutzung.⁹⁵²

Auch in Deutschland hält der negative Trend der wildlebenden Arten und Biotope an.⁹⁵³ Dies gilt insbesondere für Bodenbrüter in Agrarlandschaften.⁹⁵⁴ Die 2006 erstellte Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen stuft ca. 70 Prozent der Biotoptypen in Deutschland als gefährdet ein.⁹⁵⁵ Selbst für die unter besonderem Schutz stehenden FFH-Lebensraumtypen und FFH-Arten kommt die nationale Bestandsaufnahme für die kontinentale biogeographische Region (2001-2006) zu dem Ergebnis, dass 70 Prozent der Lebensraumtypen sowie 57 Prozent der Arten sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden.⁹⁵⁶ Der hieraus abgeleitete Indikator für die Umsetzung der

⁹⁴⁶ www.cbd.int/convention/convention.shtml; Deutsch: www.biodiv-chm.de/konvention/F1052472545/1049896579 (abgerufen am 2.2.2012).

⁹⁴⁷ Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2010, S. 22; BfN, Die Lage der biologischen Vielfalt – 2. Globaler Ausblick, 2007, Übersicht Tab. 1 S. 14.

⁹⁴⁸ Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2010, S. 18 f.

⁹⁴⁹ EEA 2010.

⁹⁵⁰ EEA 2010, S. 29.

⁹⁵¹ European Bird Census Council, Research confirms extent of Europe's disappearing farmland birds, www.ebcc.info/index.php?ID=299 (abgerufen am 18.10.2012).

⁹⁵² EEA 2013.

⁹⁵³ BfN 2012, S. 27 ff., 34 ff., 49 ff. Erstmals umfassend aufgezeigt vom SRU, Umweltgutachten 1987, S. 121, 126 ff.

⁹⁵⁴ BfN 2012, S. 197.

⁹⁵⁵ Riecken et al. 2006, S. 40; Bundesregierung 2007, S. 17.

⁹⁵⁶ Balzer et al. NuL 2008, 111 ff.; Ssymank 2007, S. 8; BfN 2012, S. 169.

nationalen Biodiversitätsstrategie liegt noch weit vom Ziel entfernt.⁹⁵⁷ Bei den rund 3000 heimischen Farn- und Blütenpflanzen sind 26,8 Prozent gefährdet und 3,9 Prozent vom Aussterben bedroht.⁹⁵⁸ Im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und der Biodiversitätsstrategie wurde ein Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ entwickelt, der auf der Grundlage von 59 repräsentativen Vogelarten allgemeine Aussagen über die Vielfalt und Qualität der Landschaft insgesamt treffen soll.⁹⁵⁹ Seit 1990 hat sich der Indikatorwert nicht verbessert, sondern sogar seit 2005 leicht verschlechtert auf 67 % des Zielwertes im Jahr 2009.⁹⁶⁰ Die Vögel der Agrarlandschaften gehen zu 50 Prozent ein und prägen mit ihrem leicht negativen Trend den Indikator wesentlich.⁹⁶¹

Der Verlust an Biodiversität ist nicht nur ein biologisches und ethisches Problem, sondern wirkt sich auch negativ auf die von der Gesellschaft genutzten Ökosysteme und Ökosystemleistungen aus.⁹⁶² Die Europäische Kommission stuft den Verlust der biologischen Vielfalt aufgrund der Irreversibilität noch besorgniserregender ein als den Klimawandel und fordert dringende Gegenmaßnahmen.⁹⁶³ Das Millennium Ecosystem Assessment untersuchte 2005 weltweit Ökosysteme und ihre Ökosystemleistungen für den Menschen und kam zu dem Ergebnis, dass rund 60 Prozent der Ökosysteme degradiert sind und geringere Leistungen erbringen.⁹⁶⁴ Die nachfolgende globale ökonomische Untersuchung „The Economics of Ecosystems and Biodiversity“ zeigte wiederum, dass viele Ökosystemleistungen von Biotopen und Arten eine erhebliche ökonomische Bedeutung für unsere Gesellschaften haben, auch wenn diese oftmals kostenlos genutzt werden.⁹⁶⁵ Am prominentesten verdeutlicht dies der finanzielle Wert der Leistungen der Bestäuber (Bienen und andere bestäubende Insekten), ohne die etliche landwirtschaftliche Pflanzen keine Erträge liefern würden.⁹⁶⁶ Derzeit erstellt das UFZ im Auftrag des BMU eine nationale Untersuchung des ökonomischen Wertes (TEEB-Deutschland). Ein nationales Ecosystem Assessment steht noch aus.

Ein Blick auf die Ursachen des Verlustes an Arten und Biotopen lässt die Gründe für den anhaltenden Trend deutlich zu Tage treten. Hauptsächlich für den Rückgang ist die Umwandlung der extensiven und vielfältigen Land- und Forstwirtschaft bis zum 20. Jahrhundert in die heutige intensive Bewirtschaftung, welche durch Flurbereinigung und Melioration, großflächige Monokulturen weniger Kulturpflanzen, Grünlandumbruch, intensiven Dünge- und Pflanzenschutzmittelgebrauch, hohe Beweidungsdichten, Entwässerung feuchter Standorte, Brachfallen von Grenzertragsstandorten, Beseitigung von Landschaftselementen etc. die Naturlandschaft nivelliert und ausräumt.⁹⁶⁷ Hohe

⁹⁵⁷ BMU 2010b, S. 20.

⁹⁵⁸ Bundesregierung 2007, S. 17, 27. Zu den einzelnen bundesweiten Roten Listen siehe bfm.de/0322_rote_liste.html.

⁹⁵⁹ BMU 2010b, S. 11 ff.; Bundesregierung 2012, S. 93 f.

⁹⁶⁰ Bundesregierung 2012, S. 93.

⁹⁶¹ BMU 2010b, S. 13.

⁹⁶² Vgl. Bundesregierung 2007, S. 10 ff.

⁹⁶³ Europäische Kommission 2008b, S. 11.

⁹⁶⁴ www.maweb.org/en/index.aspx.

⁹⁶⁵ www.teebweb.org.

⁹⁶⁶ Der Wert wird global auf 153 Mrd. € und für die EU auf 15 Mrd. € geschätzt (Gallai et al. Ecological Economics 2009, 810 ff.).

⁹⁶⁷ Vgl. Bundesregierung 2007, S. 17 f.; BfN 2008a, S. 29 ff., 46 f., 57 ff.; BfN 2012, S. 30 f., 51 ff., 59 ff.; UBA 2011a; Hoffmann et al. 2012; Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 13 ff., 190 ff.; Knickel et al. 2001, S. 38 ff. m.w.N. Vgl. auch BfN, Referenzliste – Gefährdungsursachen – für FFH-Meldungen, www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/030306_refgefaehrd.pdf (abgerufen am 20.6.2012).

Gefährdungsanteile bei den terrestrischen Biotopen weisen insbesondere die Biotoptypen auf, die unter oder in Konkurrenz zur landwirtschaftlichen Nutzung stehen.⁹⁶⁸ Dies gilt insbesondere für Ackerflächen,⁹⁶⁹ aber auch für Kleingewässer in Agrarlandschaften.⁹⁷⁰ Die Bedeutung von intensiv genutzten Ackerflächen als Biotope stuft die 2013 von der Bundesregierung verabschiedete Bundeskompensationsverordnung als gering ein (6 Biotopwertpunkte).⁹⁷¹ Die hohe Verantwortlichkeit der Landwirtschaft entspricht ihrem Flächenanteil von über 50 Prozent in Deutschland.⁹⁷² Die Probleme und Erkenntnisse sind nicht neu, sondern wurden vom Sachverständigenrat für Umweltfragen schon 1985 ausführlich dokumentiert.⁹⁷³

Infolge der gestiegenen Agrarpreise und der neuen Absatzmöglichkeiten im Energiebereich (v.a. Biogas und Biodiesel) nehmen die Landwirte in Deutschland seit ein paar Jahren verstärkt stillgelegte Flächen wieder in Nutzung und wandeln Dauergrünland in Ackerland um.⁹⁷⁴ Zwischen 1990 und 2006 verringerte sich der Anteil der Dauergrünlandflächen um ca. 0,8 Prozent im Jahr, wobei seit 2005 die Verlustrate zunahm.⁹⁷⁵ Über die Entwicklung der Landschaftselemente (z.B. Hecken, Baumreihen, Kleingewässer und andere naturnahe Flächen mit Ausnahme von Dauergrünland) in landwirtschaftlich geprägten Gebieten und auf Betriebsflächen gibt es bisher noch keine aussagekräftigen Erhebungen und Untersuchungen. Es wird geschätzt, dass sie i.d.R. einen Flächenanteil von 2-6 Prozent in agrarisch dominierten Gebieten einnehmen.⁹⁷⁶ Bei den im Rahmen der Direktzahlungsbeihilfen gemeldeten Flächen mit Landschaftselementen betrug der Anteil nur 0,3 bis 0,4 Prozent der gesamten beihilfefähigen Landwirtschaftsflächen, wobei aber viele Flächen aufgrund der früher nicht erfolgten Förderung vermutlich nicht gemeldet wurden bzw. als gesonderte Flurstücke weiterhin nicht meldefähig sind.⁹⁷⁷ Mit dem auf Vogelarten bezogenen Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ der Nachhaltigkeits- und Biodiversitätsstrategien lässt sich die Landschaftsstruktur mittelbar abbilden.⁹⁷⁸

Seit 2009 erhebt Deutschland in Umsetzung der ELER-Verordnung 1698/2005 mittels 900 Stichproben den durchschnittlichen Anteil von landwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert (High Nature Value Farmland – HN VF).⁹⁷⁹ Hierzu gehören v.a. extensiv genutzte Grünland-, Streuobst-, Weinbergs- und Ackerflächen. Für 2009 wurde ein Anteil von 13 Prozent an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche errechnet, wobei 6,7 Prozent einen äußerst oder sehr hohen Naturwert aufweisen.⁹⁸⁰

⁹⁶⁸ Riecken et al. 2006, Abb. 15 S. 43

⁹⁶⁹ Hoffmann et al. 2012 bezüglich Vogelarten.

⁹⁷⁰ Berger/Pfeffer/Kaletka 2011.

⁹⁷¹ Anlage 2 der Bundeskompensationsverordnung, [www.bmu.de/bmu/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/kabinett-beschliesst-ausgleichsregelungen-bei-eingriffen-in-die-natur/?tx_ttnews\[backPid\]=864](http://www.bmu.de/bmu/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/kabinett-beschliesst-ausgleichsregelungen-bei-eingriffen-in-die-natur/?tx_ttnews[backPid]=864) (abgerufen am 27.7.2013).

⁹⁷² BfN 2012, S. 59.

⁹⁷³ SRU 1985.

⁹⁷⁴ Nitsch/Osterburg/Roggendorf 2009, S. 7 ff. Der Anteil stillgelegter Flächen ging von über 1 Mio. ha in den Jahren 1993-1995 auf unter 0,4 Mio. ha im Jahr 2008 zurück.

⁹⁷⁵ Nitsch et al. Land Use Policy 2012, 440 (441, 444 f.). Zum Rückgang in den einzelnen Bundesländern BfN 2012, S. 64.

⁹⁷⁶ Oppermann 2011 S. 6.

⁹⁷⁷ Nitsch/Osterburg/Roggendorf 2009, S. 16 f.

⁹⁷⁸ Hoffmann et al. Landbauforschung Völkenrode 2007, 333 ff.

⁹⁷⁹ BMU 2010b, S. 48 f.

⁹⁸⁰ BMU 2010b, S. 49.

Auch die Flächen, die nach den Vorgaben der EU-Ökolandbauverordnung 834/2007 sowie den weitergehenden Anbauverbänden bewirtschaftet werden, weisen im Vergleich zu den konventionellen Flächen eine höhere Artenvielfalt auf.⁹⁸¹ Gerold Rahmann vom vTI hat 2011 in einer Metastudie 396 einschlägige Literaturquellen zum Verhältnis von Ökolandbau und Biodiversität ausgewertet, wovon 83 Prozent einen Mehrwert für die Biodiversität gegenüber dem konventionellen Landbau feststellten.⁹⁸² Insbesondere stellten alle ausgewerteten Langzeitstudien einen Mehrwert fest. Als Hauptgrund wurde der weitgehend verbotene Einsatz von synthetischen Pflanzenschutz- und Düngemitteln genannt.⁹⁸³ Auch die durchschnittlich größere Agrobiodiversität und die höhere Zahl an Landschaftselementen begünstigen die Artenvielfalt. Wie stark der Ökolandbau die Artenvielfalt und -häufigkeit fördert, ist je nach betrieblicher Bewirtschaftungsweise, Standortverhältnissen und Landschaftskontext unterschiedlich.⁹⁸⁴ In einem intensiv landwirtschaftlich genutzten Gebiet weisen i.d.R. auch die ökologisch bewirtschafteten Flächen keine größere Biodiversität auf.⁹⁸⁵

6.3. Gegenwärtige Rechtslage

Im Folgenden soll schwerpunktmäßig das Verhältnis von Naturschutzrecht und landwirtschaftlicher Bewirtschaftung betrachtet werden. Regelungen in anderen umwelt- oder landwirtschaftlichen Fachgesetzen werden kurz erörtert, sofern diese besondere Bestimmungen zum Schutz von Biotopen und Arten enthalten.

6.3.1. Naturschutzrecht

Das Naturschutzrecht ist im vorliegenden Gutachten schon beim Bodenschutz, beim Landschaftswasserhaushalt und bei den stofflichen Emissionen aus der Landwirtschaft erörtert worden, da seine Schutzausrichtung umfassend auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild gerichtet ist und über den bloßen Arten- und Biotopschutz hinausreicht. Die biologische Vielfalt ist als Begriff erstmals 2010 in § 1 BNatSchG aufgenommen worden. In der Praxis hat der Arten- und Biotopschutz aber schon länger eine hohe Bedeutung. Im Folgenden möchte die Studie v.a. die speziell für die Landwirtschaft relevanten Instrumente und Vorschriften des BNatSchG erörtern, wobei zur Vermeidung von Doppelungen auf die Ausführungen in 3 bis 5 verwiesen wird.

6.3.1.1. Grundsätze der guten fachlichen Praxis

Die in § 5 Abs. 2 BNatSchG geregelten Grundsätze der guten landwirtschaftlichen Praxis enthalten zwei auf den Arten- und Biotopschutz gerichtete Anforderungen. Zum einen darf die natürliche Ausstattung der Nutzflächen (u.a. Flora und Fauna) nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden (Nr. 2). Zum anderen sind die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren (Nr. 3). Die Verpflichtung der Länder, Mindestdichten festzusetzen (§ 5 Abs. 6 BNatSchG 2002), wurde nicht erfüllt und im BNatSchG 2010 wieder aufgegeben. Welche Landschaftselemente

⁹⁸¹ BfN 2012, S. 67 m.w.N.

⁹⁸² Rahmann Landbauforschung – vTI 2011, 189 ff.

⁹⁸³ Rahmann Landbauforschung – vTI 2011, 189 (194).

⁹⁸⁴ Gomiero/Paoletti/Pimentel Critical Reviews in Plant Sciences 2008, 239 (249 f.).

⁹⁸⁵ Rahmann Landbauforschung – vTI 2011, 189 (197).

erforderlich sind, können die Behörden zwar weiterhin in den Landschaftsplänen festlegen (siehe unten), mangels Außenverbindlichkeit der Pläne ist ihre Steuerungswirkung aber eingeschränkt.

6.3.1.2. Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung ist aufgrund ihres Grundflächenbezugs ausführlich schon im Rahmen des Bodenschutzzieles in 3.3.2.2 dargestellt worden. In 4.3.2.2 wurde die Bedeutung der Eingriffsregelung für den Landschaftswasserhaushalt, insbesondere für grundwasserbezogene Entwässerungs- und Drainagemaßnahmen herausgearbeitet. 5.3.8.2 erörterte die umstrittene Subsumtion stofflich bedingter Veränderungen unter die alternativen Eingriffstatbestände.

An dieser Stelle sollen daher nur Aspekte des Biotop- und Artenschutzes untersucht werden. Obwohl die biologische Vielfalt eines der drei Hauptziele des Naturschutzrechts ist (§ 1 Abs. 1 BNatSchG) und Art. 20a GG⁹⁸⁶ ihren Schutz gebietet, erwähnt § 14 Abs. 1 BNatSchG Biotop- und Arten nicht bei den Anknüpfungstatbeständen. Zwar ist die Beeinträchtigung von Biotopen und Arten häufig mit Veränderungen von Grundflächen bzw. von Grundstücksnutzungen verbunden (z.B. bei baulichen Maßnahmen), soweit Maßnahmen Grundstücke nicht verändern, lassen sich aber negative Auswirkungen auf Biotop- und Arten nicht als Eingriffe subsumieren. Letzteres betrifft insbesondere stoffliche Einträge wie z.B. Nähr- und Schadstoffeinträge aus der Landwirtschaft. Im Folgetatbestand der erheblichen Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbilds sind Biotop- und Arten ebenfalls nicht explizit erwähnt. Allerdings sind ihre Beeinträchtigungen bei der Prüfung, insbesondere hinsichtlich der Erheblichkeit, zu berücksichtigen.⁹⁸⁷ Ein alleiniges Abstellen auf Tier- und Pflanzenarten ist auch hier unzulässig.⁹⁸⁸

Mit § 14 Abs. 3 BNatSchG hat der Gesetzgeber eine für den Arten- und Biotopschutz bedeutsame Ausnahmeregelung nunmehr bundesweit normiert. Danach ist die Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Bodennutzung innerhalb von zehn Jahren nach Auslaufen der geförderten Vertragsnaturschutz-, Stilllegungs- oder anderen Agrarumweltmaßnahmen kein Eingriff. Die so mit öffentlichen Geldern entstandenen Biotop- genießen daher nicht den Schutz der Eingriffsregelung und es besteht kein Genehmigungsvorbehalt für ihre Beseitigung. Hierdurch mindert sich die Effektivität und Effizienz von Agrarumweltmaßnahmen, da sich mit ihnen nicht dauerhaft Naturschutzziele erreichen lassen.⁹⁸⁹

Bei den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen spielen in der Praxis trotz der Bezugnahme auf den Naturhaushalt bzw. das Landschaftsbild in § 15 Abs. 2 BNatSchG der Erhalt und die Wiederanlegung von Biotopen und der Schutz von Arten eine große Rolle, da diese Maßnahmen direkt oder mittelbar positiv auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild wirken und andere Maßnahmen, wie z.B. die Entsiegelung oder Wiedervernässung, aufgrund hoher Kosten oder widerstreitender Nutzungsinteressen schwerer zu realisieren

⁹⁸⁶ BVerfG, Urt. v. 24.11.2010 – 1 BvF 2/05, NuR 2011 Tz. 135, 231.

⁹⁸⁷ Lütke in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2011, § 14 Rn. 4 f., 14; Prall/Koch in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 14 Rn. 38, 41.

⁹⁸⁸ Prall/Koch in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 14 Rn. 38.

⁹⁸⁹ Ausführlich Möckel NuR 2008c, 831 (836).

sind.⁹⁹⁰ Hierbei sind aber seit 2010 landwirtschaftlich besonders wertvolle Böden möglichst zu verschonen (§ 15 Abs. 3 BNatSchG). Dadurch werden die Wiederherstellung von Landschaftselementen und die Einrichtung von Biotopverbindungen in den sehr ausgeräumten Hauptackerbaugebieten (Börden) deutlich erschwert, obwohl gerade hier die biologische Vielfalt besonders degradiert ist.

6.3.1.3. Schutzgebiete und gesetzliche geschützte Biotope

Die Länder bzw. ihre zuständigen Behörden können gemäß §§ 22-29 BNatSchG Teile von Natur und Landschaft unter besonderen Schutz stellen. Hierbei gibt das BNatSchG einen abschließenden Katalog von Schutzgebietskategorien vor, die verschiedene Zwecke und Schutzanforderungen beinhalten. Erforderlich ist eine rechtsverbindliche Ausweisung in Form eines Gesetzes, einer Verordnung oder einer Satzung. Die Ausweisung setzt wiederum voraus, dass das Gebiet i.S.d. angestrebten Schutzkategorie schutzwürdig und schutzbedürftig ist. Da die Landwirtschaft oftmals auch innerhalb von ausgewiesenen Schutzgebieten wirtschaftet, sollen im Folgenden kurz die wesentlichen Unterschiede zwischen den Schutzgebieten herausgearbeitet werden.

In Naturschutzgebieten, Nationalparks und in den Kernzonen der Biosphärenreservate sind gemäß §§ 23 Abs. 2, 24 Abs. 3, 25 Abs. 3 BNatSchG nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die zu einer Störung, Beschädigung oder Veränderung des Gebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können. Bei Pflege- und Entwicklungsflächen in Biosphärenreservaten, bei Landschaftsschutzgebieten und insbesondere bei Naturparks gilt ein geringerer Schutzanspruch. Bei den Landschaftsschutzgebieten betont § 26 Abs. 2 BNatSchG mit Verweis auf § 5 Abs. 1 BNatSchG die Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft.

Näheres können und sollen die spezifischen Gebietsvorschriften regeln. Hinsichtlich der Landwirtschaft bestehen in den jeweiligen Gebietsvorschriften zum Teil konkrete Verbote (z. B. Dauergrünland umzubrechen oder zu intensivieren, Dünge- und Pflanzenschutzmittel einzusetzen und GVO auszubringen) oder Vorschriften zur Beweidungsdichte und Mahd.⁹⁹¹ Hiervon nehmen die Schutzvorschriften jedoch oftmals die Fortsetzung der bisher ausgeübten, ordnungsgemäßen Landwirtschaft aus.⁹⁹² Differenzierte, standortbezogene Vorgaben sind auch in den Schutzgebieten eine Ausnahme,⁹⁹³ so dass die Möglichkeit einer flächengenaue, verbindlichen Steuerung weitgehend ungenutzt bleibt.

Mit § 30 BNatSchG und ergänzenden Vorschriften in den Landesnaturschutzgesetzen haben Bund und Länder kraft Gesetz bestimmte Biotoptypen unter Schutz gestellt, ohne dass es einer konstitutiven Ausweisung bedarf. Zu den Biotoptypen gehören auch historisch entstandene Kulturlandschaftsformen (z.B. Trockenrasen, Streuobstwiesen) sowie Biotoptypen, die wie Moore teilweise landwirtschaftlich genutzt werden. Grundsätzlich sind alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung oder erheblichen

⁹⁹⁰ Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2010, § 15 Rn. 46.

⁹⁹¹ Z.B. § 9 Verordnung Nationalpark Bayerischer Wald; § 6 Verordnung Müritz-Nationalpark; § 4 Verordnung NSG Hammersbecker Wiesen (Bremen); § 4 Verordnung NSG Unteres Recknitztal (M-V).

⁹⁹² Z.B. § 11 Abs. 1 Nr. 8 Verordnung Nationalpark Bayerischer Wald; § 11 Gesetz Nationalpark Unteres Odertal; § 5 Nr. 1 Verordnung NSG Unteres Recknitztal (M-V); § 5 Nr. 1 Verordnung NSG Pegnitztaue (Bayern).

⁹⁹³ Z.B. § 7 Verordnung Gipskarstlandschaft Hainholz (LSA).

Beeinträchtigung der Biotope führen. Kann die Beeinträchtigung ausgeglichen werden, was i.S.v. § 15 Abs. 2 Alt. 1 BNatSchG zu verstehen ist, können die Naturschutzbehörden auf Antrag Ausnahmen gestatten. Keine Ausnahmegenehmigung ist nötig, wenn Landwirte durch Wiederaufnahme der zulässigen Bewirtschaftung Biotope beeinträchtigen, die während einer geförderten Naturschutzmaßnahme (z.B. Agrarumweltmaßnahme, Flächenstilllegung) entstanden sind (§ 30 Abs. 5 BNatSchG). Dies wirft die gleichen Probleme hinsichtlich der dauerhaften Sicherstellung der Naturschutzziele und der Effektivität und Effizienz von Agrarumweltmaßnahmen auf wie bei der Eingriffsregelung (siehe 6.3.1.2).⁹⁹⁴

6.3.1.4. Schutz von Natura 2000-Gebieten

Gemäß Art. 4 Abs. 1 Vogelschutzrichtlinie 2009/147⁹⁹⁵ (früher Richtlinie 79/409) haben die Mitgliedstaaten seit 1979 für die Erhaltung besonders zu schützender Vogelarten die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete als Schutzgebiete auszuweisen. Lange Jahre wurde die Richtlinie mit ihren Konsequenzen für die Zulässigkeit von Vorhaben in Deutschland unterschätzt und nicht richtlinienkonform angewandt.⁹⁹⁶ Mit den seit 1992 gemäß Art. 4 FFH-Richtlinie 92/43⁹⁹⁷ auszuwählenden und bis 2010 auszuweisenden FFH-Gebieten wurde der europäische Gebietsschutz hinsichtlich besonders schutzbedürftiger Lebensräume und Tier- und Pflanzenarten erweitert, um ein europäisches Schutzgebietsnetz „Natura 2000“ zu schaffen.⁹⁹⁸ Die Implementierung der FFH-Richtlinie ins nationale Naturschutzrecht sorgte – unterstützt durch die strenge Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – für eine deutliche Erweiterung des gebietsbezogenen Naturschutzes, wobei auch die Vogelschutzrichtlinie in den Blick rückte. Mittlerweile gilt der Auswahlprozess von Vogelschutz- und FFH-Gebieten als abgeschlossen.⁹⁹⁹ Insgesamt erfassen die Natura 2000-Gebiete rund 15 Prozent der terrestrischen Landfläche Deutschlands und große Teile des Wattenmeers und der AWZ.¹⁰⁰⁰ Grundsätzlich gelten für Vogelschutz- und FFH-Gebiete unterschiedliche Schutzanforderungen (Art. 4 Abs. 4 Vogelschutzrichtlinie und Art. 6 Abs. 2-4 FFH-Richtlinie). Soweit Vogelschutzgebiete rechtsförmlich ausgewiesen sind, gilt für sie seit 1992 allerdings das Schutzregime FFH-Richtlinie (Art. 7 FFH-Richtlinie), welches, anders als die Vogelschutzrichtlinie, weitergehende Ausnahmen vom Gebietsschutz vorsieht.¹⁰⁰¹ Aufgrund dieser für Vorhaben vorteilhafteren Rechtslage sind mittlerweile die meisten Vogelschutzgebiete entweder als Schutzgebiete oder zumindest durch eine allgemeine Rechtsverordnung rechtsförmlich ausgewiesen,¹⁰⁰² so dass hier im Folgenden nur auf das Schutzregime der FFH-Richtlinie eingegangen wird.

⁹⁹⁴ Ausführlich Möckel NuR 2008c, 831 (836).

⁹⁹⁵ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 20 v. 26.1.2010, S. 7 ff.

⁹⁹⁶ Dies hatte mehrfache Verurteilungen Deutschlands zur Folge (Möckel in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 31 Rn. 9 ff.).

⁹⁹⁷ Richtlinie des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. Nr. L 206 v. 22.7.1992, S. 7 ff.

⁹⁹⁸ Ausführlich Möckel in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, Vorbem. zu §§ 31-36 Rn. 1 ff., § 32 Rn. 6 ff.

⁹⁹⁹ Eine Erörterung von faktischen Vogelschutzgebieten und potentiellen FFH-Gebieten kann daher hier unterbleiben.

¹⁰⁰⁰ www.bfn.de/fileadmin/MDb/documents/themen/natura2000 (abgerufen am 5.6.2012).

¹⁰⁰¹ Möckel in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 32 Rn. 76 f.

¹⁰⁰² Z.B. Verordnung über die Natura 2000-Gebiete in Hessen, v. 16.1.2008, HessGVBl. I S. 30; Verordnung zur Festsetzung von natürlichen Lebensräumen und Arten von gemeinschaftlichem Interesse sowie von europäischen Vogelarten nach § 26 Abs. 3a und § 26a Abs. 2 des Thüringer Gesetzes für Natur und

Die FFH-Richtlinie und ihre Instrumente zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen (Art. 2 Abs. 2 FFH-Richtlinie). Der Europäische Gerichtshof (EuGH) betonte wiederholt, dass der Habitat- und Artenschutz aufgrund seiner Bedeutung für das gemeinsame europäische Erbe eine besondere Verantwortung für den Mitgliedstaat begründet, weshalb es neben der hinreichenden Klarheit und Bestimmtheit insbesondere auf die Genauigkeit der umsetzenden nationalen Rechtsvorschriften ankommt.¹⁰⁰³ Die strenge, am Naturschutz orientierte Rechtsprechung des EuGH ist bei der Anwendung und Auslegung der nationalen Rechtssätze zu beachten. Dies gilt sowohl für den Habitatschutz als auch für den besonderen Artenschutz. Zum Schutz von Natura 2000-Gebieten und den zu treffenden Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen enthält Art. 6 Abs. 2 FFH-RL ein allgemeines Verschlechterungs- und Störungsverbot, das für alle Aktivitäten und vorhersehbaren Ereignisse – auch außerhalb der Schutzgebiete – gilt und gemäß dem EuGH auch Verschlechterungen umfasst, die aus Unachtsamkeit oder Unterlassen entstehen.¹⁰⁰⁴ Bei Projekten sowie bei behördlichen Plänen¹⁰⁰⁵ verlangt Art. 6 Abs. 3 FFH-RL die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung, die ein Zulassungshindernis ist.¹⁰⁰⁶ Das europäische Habitatschutzrecht implementieren §§ 31-36 BNatSchG ins nationale Recht. Die früheren landesrechtlichen Vorschriften sind wegen der Vollregelung des BNatSchG seit 2010 nicht mehr nötig.

Die Land- und Forstwirtschaft hat in Natura 2000-Gebieten den größten Flächenanteil (ca. 51 % Wald und 39 % Acker- und Grünland).¹⁰⁰⁷ Damit kommt der Forst- und Landwirtschaft eine hervorgehobene Verantwortung für die Erreichung der Erhaltungsziele zu. Die Verantwortung besteht in doppelter Hinsicht: Zum einen sind die meisten Natura 2000-Gebiete Flächen in der Kulturlandschaft, deren Lebensraumtypen und Artenvielfalt durch die land- und forstwirtschaftliche Nutzung geprägt und zum Teil auch erst ermöglicht wurde. Zum anderen können die Intensivierung oder die Änderung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen die historisch gewachsene Kulturlandschaft und die naturnahen Lebensräume so verändern oder beeinflussen, dass die Schutzgüter beeinträchtigt werden. Ob und inwieweit die Land- und Forstwirtschaft den Anforderungen des Verschlechterungsverbots und der FFH-Verträglichkeitsprüfung unterliegt, war und ist umstritten.¹⁰⁰⁸ Bis 2007 hatte das BNatSchG die Verträglichkeitsprüfung auf genehmigungspflichtige Vorhaben beschränkt und erst nach Rüge durch den EuGH¹⁰⁰⁹ im Jahr 2006 den einengenden Projektbegriff aufgegeben. Auf die von der Regierung vorgeschlagene Regelvermutung zugunsten der

Landschaft (Thüringer Natura 2000 – Erhaltungsziele-Verordnung – ThürNEzVO), v. 29.5.2008, ThürGVBl. 2008, 181.

¹⁰⁰³ EuGH Urt. v. 20.10.2005 – C-6/04, Slg. 2005, I-9017 Rn. 21 ff.; EuGH Urt. v. 10.1.2006 – C-98/03, Slg. 2006, I-53 Rn. 59; EuGH Urt. v. 10.5.2007 – C-508/04, Slg. 2007, I-3787 Rn. 58, 73.

¹⁰⁰⁴ EuGH Urt. v. 20.10.2005 – C-6/04, Slg. 2005, I-9017 Rn. 30, 34; EuGH Urt. v. 29.1.2004 – C-209/02, Slg. 2004, I-1211 Rn. 24 ff.; EuGH Urt. v. 7.9.2004 – C-127/02, Slg. 2004, I-7405 Rn. 38; Europäische Kommission (2000), S. 25.

¹⁰⁰⁵ Für Pläne kann wie beim Projektbegriff auf die entsprechende SUP-Richtlinie Bezug genommen werden. Ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL ausgenommen sind Projekte und Pläne, die unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen.

¹⁰⁰⁶ EuGH Urt. v. 7.9.2004 – C-127/02, Slg. 2004, I-7405 Rn. 31 ff.

¹⁰⁰⁷ Raths et al. NuL 2006, 68 (75) (Tab. 8).

¹⁰⁰⁸ Möckel EurUP 2008e, 169 (170 f.).

¹⁰⁰⁹ EuGH Urt. v. 10.1.2006 – C-98/03, Slg. 2006, I-53 Rn. 39-45.

ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft¹⁰¹⁰ wurde nach Mahnung der Europäischen Kommission¹⁰¹¹ verzichtet. Allerdings wurde in den Gesetzesbegründungen zu den Novellen 2007 und 2009 die Vermutung aufrechterhalten.¹⁰¹² Auch nach der Vollregelung des BNatSchG normieren einige Länder Freistellungen für die nach der guten fachlichen Praxis ausgeübte Land- und Forstwirtschaft (z.B. § 24 Abs. 1 NatSchG SH, § 48c Abs. 5 S. 5 LG NRW).

Eine pauschalisierende Sonderbehandlung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft beim Verschlechterungsverbot oder bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung widerspricht jedoch der Rechtsprechung des EuGH.¹⁰¹³ Die Mitgliedstaaten müssen Schutzmaßnahmen gegenüber allen Handlungen und auch natürlichen Veränderungen¹⁰¹⁴ treffen und diese auch gegenüber Dritten hinreichend genau und verbindlich ausgestalten.¹⁰¹⁵ Insbesondere dürfen sie nicht bestimmte Tätigkeiten von den Schutzvorschriften und der Verträglichkeitsprüfung pauschal freistellen, auch wenn diese wie z.B. Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, Jagd oder Managementtätigkeiten das Gebiet prägen.¹⁰¹⁶ Der EuGH¹⁰¹⁷ versteht den Projekt-Begriff im Sinne der FFH-Richtlinie daher in Anlehnung an die Definition in Art. 1 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich UVP-RL 85/337/EWG sehr umfassend und bezieht alle Eingriffe in Natur und Landschaft mit ein, die einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Eingriffen ein Natura 2000-Gebiet als solches erheblich beeinträchtigen könnten und sich nicht auf eine schon erteilte Genehmigung stützen können.¹⁰¹⁸ Es kommt weder darauf an, ob Maßnahmen innerhalb oder außerhalb erfolgen, noch ob für sie behördliche Zulässigkeitskontrollen vorgeschrieben sind. Entscheidend sind allein die Auswirkungen auf die Erhaltungsziele des Natura 2000-Gebietes. Antizipierte gesetzliche Freistellungen für bestimmte Eingriffstypen sind nur dann eingeschränkt zulässig, wenn die Freistellungskriterien gewährleisten können, dass die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung der Schutzgebiete durch die fraglichen Projekte systematisch auch im Einzelfall mit Gewissheit und ohne verbleibende wissenschaftlich begründete Zweifel ausgeschlossen ist.¹⁰¹⁹

Diesen strengen Anforderungen genügen die nationalen Regelungen zur guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft nicht, da sie derzeit nur einen Mindeststandard setzen, der über weite Strecken mehr einen appellierenden als einen verbindlichen

¹⁰¹⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 25.4.2007, BT-D 16/5100, S. 5.

¹⁰¹¹ Mahnschreiben der Europäischen Kommission vom 27.6.2007, KOM (2007) 2828.

¹⁰¹² BT-D 16/6780, S. 13; BT-D 16/12274, S. 65.

¹⁰¹³ So schon Czybulka EurUP 2008, 20 (21 f.) und Möckel EurUP 2008e, 169 (171). Zustimmend Klinck 2012, S. 107.

¹⁰¹⁴ EuGH Urt. v. 20.10.2005 – C-6/04, Slg. 2005, I-09017 Rn. 33 f.; Möckel in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 32 Rn. 97 f.

¹⁰¹⁵ EuGH Urt. v. 13.2.2003 – C-75/01, Slg. 2003, I-1585 Rn. 39, 43; EuGH Urt. v. 20.10.2005 – C-6/04, Slg. 2005, I-9017 Rn. 33 f.; Möckel in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 32 Rn. 57 ff., 97 f.; Epiney, in: Epiney/Gammenthaler 2009, S. 27 f.

¹⁰¹⁶ EuGH Urt. v. 4.03.2010 – C-241/08, Slg. 2010, I-1697 Rn. 39, 56. Zur Nutzungsintensivierung, Entwässerung und Flurbereinigung EuGH Urt. v. 25.11.1999 – C-96/98, Slg. 1999, I-8531 Rn. 29, 45 f., Bewässerung EuGH Urt. v. 18.12.2007 – C-186/06, Slg. 2007, I-12093 Rn. 26 ff., zur Überweidung EuGH Urt. v. 13.6.2002 – C-117/00, Slg. 2002, I-5335 Rn. 22-33 und zur Instandsetzung verlandeter Entwässerungsgräben EuGH Urt. v. 13.12.2007 – C-418/04, Slg. 2007, I-10947 256 f.

¹⁰¹⁷ EuGH Urt. v. 7.9.2004 – C-127/02, Slg. 2004, I-7405 Rn. 23 ff., 34; EuGH Urt. v. 11.1.2006 – C-98/03, Slg. 2006, I-53 Rn. 41-45.

¹⁰¹⁸ Möckel ZUR 2008a, 57 (58). Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf des BNatSchG 2010, BT-D 16/12274, S. 65; Europäische Kommission 2000, Ziff. 4.3.1; Koch 2006, S. 127.

¹⁰¹⁹ EuGH Urt. v. 10.1.2006 – C-98/03, Slg. 2006, I-53 Rn. 41 f.; EuGH Urt. v. 7.9.2004 – C-127/02, Slg. 2004, I-7405 – Herzmuschelfischerei Rn. 43 f., 59. Siehe auch EuGH-Urteile in Fn. 1016.

Charakter hat (siehe 3.3.1.1, 3.3.2.1, 5.3).¹⁰²⁰ Des Weiteren wird nicht zwischen Schutzgebieten und sonstigen Flächen differenziert. Spezielle landwirtschaftliche Anforderungen, die auf Natura 2000-Gebieten und ihre jeweiligen Erhaltungsziele Bezug nehmen, existieren nicht. Die Regelungen zur guten fachlichen Praxis können daher im Regelfall nicht gewährleisten, dass erhebliche Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten erkannt und unterlassen werden.¹⁰²¹ Auf die vom EuGH grundsätzlich geforderte Einzelfallprüfung¹⁰²² kann somit auch bei der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft nicht pauschal verzichtet werden, solange keine rechtsverbindliche, standortbezogene Festlegung der guten fachlichen Praxis in der jeweiligen Schutzgebietsverordnung erfolgt.¹⁰²³ Es ist daher im Einzelfall im Rahmen einer FFH-Vorprüfung zu prüfen, ob sich anhand objektiver Umstände erhebliche Beeinträchtigungen – bei kleinen Vorhaben auch aufgrund kumulativer Effekte¹⁰²⁴ – mit Gewissheit und ohne verbleibende wissenschaftlich begründete Zweifel ausschließen lassen.¹⁰²⁵ Nur dann liegt kein Projekt i.S.v. § 34 Abs. 1 BNatSchG vor. Ebenfalls keine Projekte sind Bewirtschaftungsmaßnahmen, die als Erhaltungsmaßnahmen im Interesse der Gebietsverwaltung durchgeführt werden, da bei unmittelbaren Managementmaßnahmen keine Verträglichkeitsprüfung erforderlich ist (Art. 6 Abs. 3 FFH-RL, § 34 Abs. 1 BNatSchG).

Da die FFH-Verträglichkeitsprüfung grundsätzlich ein unselbständiger Bestandteil vorhandener Genehmigungsverfahren ist, bedarf es bei der i.d.R. genehmigungsfreien landwirtschaftlichen Bodennutzung besonderer Regelungen im BNatSchG. Zwar könnte eine FFH-Verträglichkeitsprüfung im Rahmen der subsidiären Eingriffsgenehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG erfolgen, allerdings beschränkt § 17 Abs. 3 Satz 3 BNatSchG die Prüfung auf die Anforderungen des § 15 BNatSchG. Liegt kein Eingriff i.S.v. § 14 Abs. 1 und 2 BNatSchG vor oder lehnt man eine Prüfung innerhalb der Eingriffsgenehmigung ab, ist gemäß § 34 Abs. 6 BNatSchG eine eigenständige, behördliche FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. § 36 Abs. 6 BNatSchG normiert indes nur eine Anzeigepflicht für Projekte. Die Frage, ob ein Projekt vorliegt, muss daher der Landwirt anhand der oben ausgeführten Vorprüfung selber beantworten. I.d.R. werden ihm dazu sowohl die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen als auch die notwendige Objektivität fehlen. Insofern bestehen erhebliche Zweifel, ob die Anzeigepflicht den Vorgaben des EuGH an die Gewissheit bezüglich dem Nichtvorliegen erheblicher Beeinträchtigungen genügt und europarechtskonform ist.¹⁰²⁶ Das Interesse des Gesetzgebers, aus Gründen der Verfahrensökonomie nicht alle Eingriffe in Natur und Landschaft einer Anzeigepflicht mit behördlicher FFH-Vorprüfung zu unterwerfen, ist berechtigt. Der Verwaltungsaufwand lässt sich jedoch eingrenzen, wenn man nur Maßnahmen einer behördlichen Vorprüfung

¹⁰²⁰ Möckel EurUP 2008e, 169 (173 f.).

¹⁰²¹ Vgl. Czybulka, Stellungnahme zum Entwurf des Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Ausschuss-D 16(16)257 (Teil IV), Ziff. 2. A.A. Deutscher Bauernverband, Stellungnahme, Deutscher Bundestag – Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Ausschuss-D 16(16)257.

¹⁰²² EuGH Urt. v. 20.10.2005 – Urt. C-6/04, Slg. 2005, I-9017 Rn. 47; Czybulka (Fn. 1021), Ziff. 2; Koch 2006, S. 150.

¹⁰²³ Vgl. Möckel ZUR 2008a, 57 (58); Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2010, § 5 Rn. 24, 34 f.; Gellermann NuR 2007a, 165 (168 f.).

¹⁰²⁴ EuGH Urt. v. 13.12.2007 – C-418/04, Slg. 2007, I-0000 Rn. 244 f.

¹⁰²⁵ EuGH Urt. v. 7.9.2004 – C-127/02, Slg. 2004, I-7405 Rn. 43 f.; EuGH Urt. v. 20.10.2005 – C-6/04, Slg. 2005, I-9017 Rn. 54; EuGH Urt. v. 10.1.2006 – C-98/03, Slg. 2006, I-53 Rn. 40; BVerwG Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05, BVerwGE 128, 1 Rn. 40, 59; Europäische Kommission 2000, Ziff. 4.4.1.

¹⁰²⁶ Ausführlich Möckel ZUR 2008a, 57 (61). Zu weiteren Kritikpunkten Fischer-Hüftle NuR 2009, 101 ff.

zuführt, die innerhalb eines Natura 2000-Gebietes oder im Abstand von z.B. 200 m dazu erfolgen sollen.¹⁰²⁷

Zeigt der Landwirt eine Bewirtschaftungsmaßnahme wegen nicht auszuschließender Beeinträchtigungen an, muss die Behörde grundsätzlich innerhalb von einem Monat die FFH-Verträglichkeitsprüfung durchführen und gegebenenfalls die Maßnahme befristen oder beschränken (§ 34 Abs. 6 BNatSchG). Sie kann aber auch die Durchführung des Vorhabens zeitlich aussetzen, wenn die FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht innerhalb eines Monats zu schaffen ist.¹⁰²⁸ Macht sie dies nicht, kann der Landwirt mit der Maßnahme nach Ablauf des Monats beginnen, ohne dass eine behördliche Verträglichkeitsprüfung erfolgte. Bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung muss die Behörde prüfen, ob die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung der Erhaltungsziele des Gebietes mit Gewissheit auszuschließen ist, ohne dass hier ein „Nullrisiko“ erforderlich ist.¹⁰²⁹ Die Behörde muss prognostizieren, inwieweit eine erhebliche Beeinträchtigung eines Gebietes wahrscheinlich ist, wobei ihr ein Beurteilungsspielraum zukommt.¹⁰³⁰ Diese Prognoseentscheidung darf sich allein auf naturschutzrechtliche Kriterien stützen; sonstige ökonomische oder soziale Belange müssen unberücksichtigt bleiben.¹⁰³¹

Maßgebliches Beurteilungskriterium ist der günstige Erhaltungszustand.¹⁰³² Bei geschützten Lebensraumtypen (LRT) stellen nach Ansicht des BVerwG Flächenverluste grundsätzlich immer eine erhebliche Beeinträchtigung dar, da der günstige Erhaltungszustand eines LRT voraussetzt, dass die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sind oder sich ausdehnen.¹⁰³³ Ein Flächenverlust ist auch die Intensivierung oder Nutzungsänderung (z.B. Dauergrünlandumbruch) auf landwirtschaftlichen Flächen, wenn dadurch die bisherigen Habitatstrukturen (z.B. mageres Dauergrünland) beseitigt oder erheblich verändert werden. Entsprechend dem „Fachinformationssystem und [der] Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP“¹⁰³⁴ des BfN nimmt das BVerwG bei Flächenverlusten mit Bagatelldarakter keine erhebliche Beeinträchtigung an.¹⁰³⁵ Als relativen Orientierungswert postuliert die Fachkonvention die Grenze von 1 Prozent der Fläche eines Lebensraumtyps, ergänzt um absolute Orientierungswerte je LRT (z.B. 100 m² bei LRT 9150 „Mitteleuropäischer Orchideen-Kalk-Buchenwald“).¹⁰³⁶ Bei geschützten Arten verneint das BVerwG hingegen den Grundsatz, dass im Regelfall jeder Flächenverlust erheblich ist, da Verluste von Habitatflächen nicht ohne weiteres zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustandes der geschützten Art führen, sondern die Stabilität der Population entscheidend ist.¹⁰³⁷ Den Orientierungswerten der

¹⁰²⁷ Möckel ZUR 2008a, 57 (61); Möckel NuR 2008c, 831 (837).

¹⁰²⁸ Fischer-Hüftle NuR 2009, 101 (103).

¹⁰²⁹ EuGH Urt. v. 7.9.2004 – C-127/02, Slg. 2004, I-7405 Rn. 59; BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 94; BVerwG Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05, BVerwGE 128, 1 Rn. 60.

¹⁰³⁰ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 74 f.; Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 2003, § 34 Rn. 8 ff., 16.

¹⁰³¹ EuGH Urt. v. 14.4.2005 – C-441/03, Slg. 2005, I-3043 Rn. 28.

¹⁰³² BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 94; BVerwG Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05, BVerwGE 128, 1 Rn. 43.

¹⁰³³ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 124; BVerwG Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05, BVerwGE 128, 1 Rn. 50.

¹⁰³⁴ Lambrecht/Trautner 2007.

¹⁰³⁵ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 125 f.

¹⁰³⁶ Lambrecht/Trautner 2007, S. 33, 37.

¹⁰³⁷ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 132.

Fachkonvention des BfN (u.a. mit relativem 1 Prozent-Wert)¹⁰³⁸ räumte das Gericht bei Arten eine geringere Bedeutung ein.¹⁰³⁹ Ein Flächenverlust bei einer Art ist unerheblich, wenn die Art auf die verlorenen Flächen nicht angewiesen ist bzw. auf andere Flächen ohne Qualitäts- und Quantitätsverluste ausweichen kann.¹⁰⁴⁰ Schutz- und Kompensationsmaßnahmen können nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts schon bei der Prüfung der Verträglichkeit, nicht erst bei der Ausnahmeprüfung berücksichtigt werden.¹⁰⁴¹ Allerdings müssen Schutz- und Kompensationsmaßnahmen eine erhebliche Beeinträchtigung ohne vernünftige Zweifel ausschließen, was in Anbetracht der oftmals verzögerten Wirkung und möglichen Rückschläge unsicher ist.¹⁰⁴²

Lässt sich eine erhebliche Beeinträchtigung nicht ausschließen, ist die Maßnahme unzulässig (Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 2 BNatSchG). Allerdings kann die Behörde das Vorhaben ausnahmsweise doch zulassen, wenn die drei Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie und § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG vorliegen:

- (1.) Das Vorhaben muss aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig sein.
- (2.) Es dürfen keine zumutbaren Alternativen vorhanden sein, mit denen der mit dem Vorhaben verfolgte Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen ist. Anders als bei der Eingriffsregelung sind hier Standortalternativen zu prüfen, wobei bei landwirtschaftlichen Maßnahmen regelmäßig Standortalternativen bestehen.
- (3.) Es sind zur Sicherung der Gesamtheit und Funktion des Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen (Kohärenzmaßnahmen) vorzusehen.

6.3.1.5. Allgemeiner und besonderer Artenschutz

Auf den allgemeinen und besonderen Artenschutz wurde schon bei den stofflichen Austrägen in 5.3.8.4 eingegangen. Er stellt aber auch gegenüber nicht stofflichen Bewirtschaftungsmaßnahmen rechtliche Anforderungen. Aufgrund der Bedingung „ohne vernünftigen Grund“ in § 39 Abs. 1 BNatSchG gehen vom allgemeinen Artenschutz für die Landwirtschaft i.d.R. keine Beschränkungen aus. Teilweise ist die Landwirtschaft auch explizit von einzelnen Schutzanforderungen ausgenommen. So gilt das Gebot, Flächen so zu behandeln, dass die Tier- und Pflanzenwelt nicht erheblich beeinträchtigt wird, nicht für die Landwirtschaft und können Forstbäume, Kurzumtriebsplantagen und Bäume auf gärtnerisch genutzten Flächen auch zwischen dem 1. März bis 30. September gefällt oder auf Stock gesetzt werden (§ 39 Abs. 4 Nr. 1 und 2 BNatSchG). Beim Schutz vor invasiven, nicht heimischen Arten bedürfen Landwirte nach § 40 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG keiner Genehmigung, wenn sie gebietsfremde Arten ausbringen wollen.

Strengere Anforderungen resultieren für die Landwirtschaft aus dem europarechtlich gebotenen besonderen Artenschutz für besonders oder streng geschützte Arten gemäß

¹⁰³⁸ Lambrecht/Trautner 2007, S. 43 ff.

¹⁰³⁹ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 133.

¹⁰⁴⁰ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 132.

¹⁰⁴¹ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 94.

¹⁰⁴² BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 94.

§ 44 BNatSchG. Praktisch relevante Konfliktfelder sind hier v.a. die Zugriffsverbote des Absatzes 1, da eine Verletzung und Tötung von Tieren, eine Beschädigung ihrer Fortpflanzungs- und Ruhestätten oder eine Beschädigung von Pflanzen durch z.B. mechanische Bodenbearbeitungs- oder Erntemaßnahmen nicht unwahrscheinlich ist. Daneben sind während der in § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG genannten Zeiten auch schon störende Handlungen untersagt. Eine Einschränkung der Nahrungs- und Jagdreviere durch z.B. veränderte Fruchtfolge verstößt hingegen nach überwiegender Ansicht nicht gegen § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG, sofern dadurch nicht die Reproduktion in der Fortpflanzungsstätte vollständig unmöglich wird.¹⁰⁴³

Mit § 44 Abs. 4 BNatSchG und § 13 Abs. 2 S. 2 und 3 PflSchG hat der Gesetzgeber versucht die ordnungsgemäße Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft von den Tatbeständen zu befreien, welche aufgrund ihres unmittelbaren Wirtschaftens in der Umwelt besonders betroffen ist und wegen des Individuenschutzes übermäßig stark eingeschränkt wäre. Bezüglich der europarechtlich geschützten Arten sollen gemäß Satz 2 das Störungsverbot und die Zugriffsverbote erst verletzt sein, wenn sich der Erhaltungszustand der lokalen Population verschlechtert. Ob und wie der einzelne Landwirt den Erhaltungszustand sachgerecht beurteilen kann, ist zweifelhaft. So nachvollziehbar diese Vereinfachungsbestrebungen sind, so zweifelhaft ist in Anbetracht der Unbestimmtheit vieler Anforderungen an die gute fachliche Praxis und der i.d.R. fehlenden naturschutzfachlichen Kenntnisse der Landwirte sowohl ihre naturschutzfachliche Rechtfertigung als auch ihre Konformität mit der FFH-Richtlinie sowie Vogelschutz-Richtlinie.¹⁰⁴⁴

Die in § 44 Abs. 4 Satz 3 BNatSchG den zuständigen Behörden eingeräumte Möglichkeit, neben Arten- und Gebietsschutzmaßnahmen auch Bewirtschaftungsvorgaben anordnen zu können, sollte von den Behörden bei erkennbaren relevanten Artenvorkommen ausgeübt werden, um die Landwirtschaft vor Verstößen gegen die Artenschutzverbote zu bewahren. Ob dies durch einen einzelfallbezogenen Verwaltungsakt, eine Allgemeinverfügung oder eine Rechtsverordnung geschieht, überlässt § 44 Abs. 4 S. 4 BNatSchG den Ländern. Kommt es aufgrund fehlender Bewirtschaftungsvorgaben oder unzureichender Einhaltung gleichwohl zu Verstößen gegen § 44 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 BNatSchG, besteht nach § 45 Abs. 7 BNatSchG die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung der Naturschutzbehörden. Bei landwirtschaftlichen Maßnahmen kommt insbesondere Nr. 1 (Abwendung erheblicher landwirtschaftlicher Schäden) in Betracht, wenn z.B. eine geschützte Art selber Schäden verursacht oder aufgrund starker Vermehrung die Fläche nicht mehr bewirtschaftet werden könnte, wobei nicht mehrere Betriebe betroffen sein müssen.¹⁰⁴⁵ Weitere Voraussetzungen sind aber, dass es keine Alternativen gibt und sich die Population in einem guten Zustand befindet (Art. 16 Abs. 1 FFH-RL) bzw. der Zustand sich nicht weiter verschlechtert (§ 45 Abs. 7 BNatSchG).¹⁰⁴⁶

¹⁰⁴³ Kratsch in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2010, § 44 Rn. 36 m.w.N.; Heugel in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 44 Rn. 17. Vgl. auch BVerwG Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14/ 07, BVerwGE 131, 274 (304 f.); BVerwG Urt v. 11.1.2001 – 4 C 6/00, NuR 2001, 385 ff.

¹⁰⁴⁴ Möckel ZUR 2008a, 57 (62 f.); Möckel NuR 2008c, 831 (837) m.w.N.

¹⁰⁴⁵ Vgl. Kratsch in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2010, § 45 Rn. 32; Lütkes in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 45 Rn. 29 ff.

¹⁰⁴⁶ Kritisch zur deutschen Gesetzesregelung Gellermann NuR 2007a, 165 ff.; Möckel ZUR 2008a, 57 (63), die vom BVerwG Beschl. v. 1.4.2009 – 4 B 62.08, NuR 2009, 414 ff. als richtlinienkonform eingestuft wurde.

6.3.1.6. Landschaftsplanung und Biotopverbund

Die Landschaftsplanung als Fachplanung des Naturschutzrechts wurde aufgrund ihrer umfassenden Bezugnahme auf den Naturhaushalt und die Umweltmedien Böden, Luft und Gewässer (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG) schon ausführlich beim Bodenschutzziel dargestellt und untersucht (siehe 3.3.7.3). Sie ist aber auch explizit ein Instrument zur Darstellung von Arten- und Biotopvorkommen sowie zur fachlichen Festlegung von Erfordernissen und Maßnahmen zum Schutz von Biotopen und Lebensstätten von Tieren und Pflanzen wildlebender Arten (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. b) BNatSchG). Unter 3.3.7.3 wurde allerdings schon aufgezeigt, dass den in Landschaftsplanungen festgelegten Erfordernissen und Maßnahmen in allen Ländern bis auf Nordrhein-Westfalen und Berlin keine eigene Außenverbindlichkeit zukommt, sondern sie lediglich bei anderen Planungen oder Verwaltungsentscheidungen zu berücksichtigen sind.

Gemäß § 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. d) BNatSchG sind in den Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen auch Flächen und Maßnahmen zum Aufbau und Schutz eines Biotopverbundes, zur Biotopvernetzung und für das Natura 2000-Netz festzulegen. Die Vorschrift nimmt auf § 21 BNatSchG Bezug, wonach die Bundesländer einen nationalen Biotopverbund bestehend aus länderübergreifenden Biotopverbindungen und regionalen Biotopverbünden mit mindestens 10 Prozent der Landesfläche schaffen müssen. Dabei bezieht sich nach Ansicht des Arbeitskreises der Länderfachbehörden¹⁰⁴⁷ und des Sachverständigenrates für Umweltfragen¹⁰⁴⁸ die Flächenvorgabe auf Kernflächen, da schon die bestehenden Natura 2000-Gebiete 15 Prozent betragen. Naturschutzfachlich mangelt es v.a. an ausreichenden Verbindungsflächen und -elementen i.S.v. § 21 Abs. 4 BNatSchG. Die Umsetzung des nationalen Biotopverbundes durch die Bundesländer befindet sich überwiegend noch in der Planungsphase.¹⁰⁴⁹ Für die erforderliche Umsetzung der Planungen bedarf es konkreter, zielorientierter Ansätze und Maßnahmen, einer Verankerung in der Raumordnungs- und Regionalplanung sowie einer integrativen Zusammenarbeit von Naturschutz und Landnutzungen.¹⁰⁵⁰ Neben der zu verbessernden Durchgängigkeit von zerschneidenden Infrastrukturen (v.a. Autobahnen und Bahntrassen) sind der Erhalt und v.a. die Wiedereinrichtung von verbindenden Landschaftselementen in den ausgeräumten Agrarlandschaften erforderlich. Hier ist die Landwirtschaft mit in der Pflicht geeignete Flächen bereitzustellen. § 5 Abs. 3 BNatSchG 2002 hatte dies auch direkt bei der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft zum Ausdruck gebracht und die Länder verpflichtet, eine regionale Mindestdichte von zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen linearen und punktförmigen Elementen (Saumstrukturen, insbesondere Hecken und Feldraine sowie Trittsteinbiotope) festzusetzen und geeignete Maßnahmen zur Schaffung dieser Elemente (planungsrechtliche Vorgaben, langfristige Vereinbarungen, Förderprogramme oder andere Maßnahmen) zu treffen, falls diese Mindestdichte unterschritten ist. Mit der Novellierung 2009 wurde die Pflicht zur Festsetzung einer Mindestdichte fallengelassen und die Pflicht zur Schaffung von vernetzenden Landschaftselementen nach § 21 Abs. 6 BNatSchG verschoben, wobei die

¹⁰⁴⁷ Burkhardt et al., Empfehlungen zur Umsetzung des § 3 BNatSchG „Biotopverbund“ der Länderfachbehörden mit dem BfN, in: BfN, Naturschutz und Biologische Vielfalt Heft 2, 2004, S. 9, 37.

¹⁰⁴⁸ SRU 2002b, Tz. 306 f.

¹⁰⁴⁹ Fuchs et al. 2011; Hänel 2006, 5 ff.

¹⁰⁵⁰ Reck et al. 2005, S. 35 ff.; Albrecht/Leibenath ZUR 2008, 518 ff.

Notwendigkeit in landwirtschaftlich geprägten Landschaften weiterhin betont wird. Zusätzlich wurde in § 15 Abs. 3 BNatSchG eine neue Schutzklausel eingeführt, welche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf Böden mit hohem Nutzwert für die Landwirtschaft einschränkt. Damit erschwert sich die Wiederherstellung von Landschaftselementen in agrarisch geprägten Gebieten.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission 30 Prozent der Direktzahlungen an einen siebenprozentigen extensiven Betriebsflächenanteil zu knüpfen,¹⁰⁵¹ könnte ab 2014 die Einführung einer Mindestdichte ermöglichen. Ein ökologischer Mindestflächenanteil bei landwirtschaftlichen Betrieben ließe sich allerdings auch ordnungsrechtlich als pauschale Ausgleichs- und Ersatzvornahme für landwirtschaftliche Eingriffe normieren und begründen.¹⁰⁵² Bisher sieht das BNatSchG aber keine entsprechenden Vorgaben oder Instrumente zur Wiederherstellung von Landschaftselementen vor, sondern verfolgt mit den Schutzgebieten in §§ 22 ff. BNatSchG und den gesetzlich geschützten Biotopen vorrangig den Erhalt des Status quo. Der Wiederherstellung dienen bisher lediglich der Ankauf von Flächen (§ 66 BNatSchG), staatliche Naturschutzmaßnahmen und geförderte Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen der Landwirte gemäß der Art. 36 ff. ELER-Verordnung 1698/2005 oder § 3 Abs. 3 BNatSchG.

6.3.2. Wasserrecht

Das Wasserrecht hat mit der europäischen WRRL 2000/60 eine Ökologisierung erfahren, die nicht nur den Schutz der Gewässer als Ökosysteme, sondern auch den Schutz der in den Gewässern lebenden Arten sowie der direkt von Gewässern abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete umfasst (vgl. Art. 1 lit a) WRRL). Instrumentell sieht die WRRL keine besonderen Vorschriften für Arten und Biotope vor, die über die in 4.3.1.1 genannten hinausgehen. Hervorzuheben ist aber, dass nach Art. 6 WRRL die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ein Verzeichnis aller Gebiete zu erstellen, welches auch Flächen zur Erhaltung von unmittelbar vom Wasser abhängigen Lebensräumen und Arten mit besonderem Schutzbedarf enthält. Zu den Gebieten gehören u.a. Natura 2000-Gebiete (Anhang IV WRRL). Des Weiteren müssen die Mitgliedstaaten gesetzliche oder administrative Maßnahmen zur Verringerung oder Beseitigung von hydromorphologischen Beeinträchtigungen von Gewässerökosystemen (z.B. Rückbau von Begradigungen oder Sohlbefestigungen) treffen (Art. 11 Abs. 3 lit. i) WRRL).

Das nationale Wasserrecht betont in §§ 1, 6 Abs. 1 Nr. 1 WHG ebenfalls die Bedeutung der Gewässer für wildlebende Tier- und Pflanzenarten. Ihre Belange sind bei der Gewässerunterhaltung durch die Wasser- und Bodenverbände oder Privateigentümer gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 4 WHG zu berücksichtigen und zu fördern. Weitergehende Anforderungen an den Schutz von Arten und Biotopen enthält das WHG jedoch nicht. Insbesondere gibt es keinen gesetzlichen Auftrag zum Rückbau von hydromorphologischen Beeinträchtigungen (vgl. §§ 67 ff. WHG). Derartige Maßnahmen werden allein auf untergesetzlicher Ebene in den Maßnahmenprogrammen der Länder und der Flussgebietsgemeinschaften festgelegt und binden grundsätzlich nur die Verwaltung. Gemäß § 39 Abs. 2 WHG muss die Gewässerunterhaltung aber den in den Maßnahmenprogrammen gestellten Anforderungen entsprechen.

¹⁰⁵¹ Art. 29 Abs. 1 lit. c), 32 des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission 2011b, S. 45 ff.

¹⁰⁵² Möckel NuR 2012c, 225 (231 f.).

6.3.3. Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts

Die europäische Direktzahlungsverordnung 73/2009 stellt bei den Cross Compliance Regelungen nicht nur Anforderungen zum Schutz von Böden und Gewässern (siehe 3.3.3), sondern auch zum Schutz von Biotopen und Arten. Zum einen bestimmt Art. 5 i.V.m. Anhang II lit. a) Nr. 1 und 5. Direktzahlungsverordnung, dass die Vorgaben der Art. 6, Art. 13 Abs. 1 lit. a) FFH-Richtlinie und der Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 lit b), Art. 4 Abs. 1, 2 und 4, Art. 5 lit. a), b) und d) Vogelschutz-Richtlinie Teil der betrieblichen Grundpflichten sind. Umfasst sind damit der Schutz von Natura 2000-Gebieten (siehe oben 6.3.1.4) sowie bei der Vogelschutz-Richtlinie auch der Artenschutz. Bei der FFH-Richtlinie sind beim Artenschutz nur die Vorschriften zum Entnehmen oder Vernichten von besonders geschützten Pflanzenarten des Anhangs IV lit. b) FFH-Richtlinie mit einbezogen. Die Nichteinbeziehung der anderen Schutzvorschriften der FFH-Richtlinie und Vogelschutz-Richtlinie bedeutet nicht, dass sie nicht für die Landwirtschaft gelten, sondern nur, dass Verstöße keine beihilferechtlichen Konsequenzen i.S.v. Art. 23 Direktzahlungsverordnung haben (siehe 3.4.3.3). Zum anderen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, zum Erhalt des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes auch verbindliche Standards zum Schutz von Landschaftselementen einschließlich Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen und Feldrändern sowie Dauergrünland zu erlassen (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang III Direktzahlungsverordnung). Die Europäische Kommission hat 2011 Vorschläge für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik gemacht und u.a. vorgeschlagen, ab 2014 die Direktzahlungen um eine Umweltbetriebsprämie zu ergänzen.¹⁰⁵³ Nach einem umfangreichen Abstimmungsprozess zwischen EU-Ministerrat, Europäischem Parlament und Europäischer Kommission wurde im September 2013 ein Kompromiss gefunden.¹⁰⁵⁴ Danach bleiben die Cross Compliance Anforderungen in der bisherigen Form bestehen.¹⁰⁵⁵ Betriebe, welche auch die Umweltprämie, die 30 Prozent der Direktzahlungen ausmacht, erhalten, müssen zusätzliche Anforderungen an eine nachhaltige Landwirtschaft erfüllen (siehe Kapitel 1.3 und 9.2.3.4).

Die nationalen Vorschriften zum Dauergrünlandschutz wurden schon in 3.3.5 dargestellt. Hier soll daher nur auf § 2 Abs. 2 DirektZahlVerpflG i.V.m. § 5 DirektZahlVerpflV eingegangen werden. Danach ist die Beseitigung der in § 5 DirektZahlVerpflV bestimmten Landschaftselemente untersagt. Zu den Elementen gehören Hecken und Knicks ab 10 m, Baumreihen ab 5 Bäumen und 50 m, Feldgehölze zwischen 50 und 2.000 m², Feuchtgebiete bis 2.000 m², als Naturdenkmäler geschützte Einzelbäume, Feldraine mit einer Breite von mehr als 2 m, Trocken- und Natursteinmauern, Lesesteinwälle sowie Fels- und Steinriegel und versteinte Flächen bis 2.000 m². Die Länder können per Rechtsverordnung weitere Landschaftselemente aufnehmen. Die vorhandenen oder angelegten Landschaftselemente sind in den Flächen- und Nutzungsnachweisen zum Beihilfeantrag anzugeben.¹⁰⁵⁶ Gemäß § 5 Abs. 2 DirektZahlVerpflV können die für Cross Compliance zuständigen Behörden ohne Benehmen oder Einvernehmen der Naturschutzbehörden eine Beseitigung genehmigen, wenn naturschutzfachliche Gründe nicht entgegenstehen. Eine kompensierende Ausgleichspflicht entsprechend § 30 Abs. 3

¹⁰⁵³ Europäische Kommission 2011b, S. 45 ff. (Art. 29 ff.); Europäische Kommission 2011c, S. 83 ff. (Art. 91 ff.).

¹⁰⁵⁴ Siehe Europäisches Parlament 2013; Europäische Kommission 2013b.

¹⁰⁵⁵ Council of the European Union 2013.

¹⁰⁵⁶ BayStMELF/BayStMUG 2009, S. 13; Sachsen-Anhalt 2009, S. 12.

BNatSchG fehlt. Ebenfalls verpflichtet § 5 Abs. 3 DirektZahlVerpflV die Betriebe ausdrücklich nicht zur Pflege der genannten Landschaftselemente, obwohl Anhang III Direktzahlungsverordnung ein Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen fordert und einige der Landschaftselemente Kulturelemente sind, die der Pflege bedürfen.

Die Schutzvorschrift weist auch fachliche Defizite auf. Generell gilt dies für die aufgeführten Mindestgrößen (20 m bei Hecken, 50 m bei Bäumen bzw. fünf Bäume, 100 m² bei Feldgehölzen), die naturschutz- und bodenschutzfachlich nicht begründet sind, da in ausgeräumten Agrarlandschaften auch kleine Strukturelemente einen positiven Effekt haben. Die Mindestgrößen laden zudem zu missbräuchlichen Deklarationen oder Aufteilungen ein und verursachen Abgrenzungsfragen im Vollzug. Nicht nachvollziehbar ist weiterhin die Beschränkung auf nicht landwirtschaftlich genutzte Bäume, da hierdurch u.a. ökologisch wertvolle Streuobstraine oder -haine vom Schutz ausgeschlossen sind, obwohl sie in einigen Bundesländern sogar gesetzlich geschützte Biotop¹⁰⁵⁷ darstellen. Ebenfalls nicht naturschutz- und bodenschutzfachlich begründet sind die Obergrenzen bei Feldgehölzen und Feuchtgebieten von 2.000 m², da größere Flächen ökologisch zumindest ebenso wertvoll, wenn nicht gar bedeutsamer sind. Das Naturschutzrecht kennt daher auch keine Obergrenzen für gesetzlich geschützte Biotop (§ 30 BNatSchG, siehe oben 6.3.1.3), sodass eine Beseitigung in diesen Fällen gegen Naturschutzrecht verstößt.¹⁰⁵⁸ Die Grenze von 2.000 m² spiegelt allein die beihilferechtlichen Förderbeschränkungen wider. Um Regelungswidersprüche zwischen Naturschutzrecht und Direktzahlungsrecht zu vermeiden, die zu einem falschen Schutzverständnis führen können, sollte das Beseitigungsverbot auf alle naturschutzrechtlich geschützten Biotop, Naturdenkmäler und Landschaftsbestandteile ohne Größenbeschränkung erstreckt werden.¹⁰⁵⁹

6.3.4. Flurbereinigungsrecht

Das Flurbereinigungsrecht mit dem Instrument des Flurbereinigungsverfahrens regelt, wie beim Landschaftswasserhaushalt (4.3.3) dargestellt, nicht nur die rechtliche Neuordnung von Eigentums- und Besitzverhältnissen, sondern ermöglicht mit dem Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan auch die tatsächliche Umgestaltung der Landschaft.¹⁰⁶⁰ Die Umgestaltung soll nach dem Hauptzweck der Flurbereinigung v.a. die Produktionsverhältnisse der Land- und Forstwirtschaft verbessern (§§ 1, 37 Abs. 1 FlurbG). Damit verbunden ist oftmals eine Veränderung oder Beseitigung von Landschaftselementen, die zu einer Verringerung der Biotop und Arten in Flurbereinigungsgebieten führte. Die Länder können die Flurbereinigung aber auch zur Renaturierung und Schaffung von Schutzgebieten einsetzen. Naturschutzziele können ausdrücklich Anlass für eine Flurbereinigung sein (§§ 1, 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3, 91, 103a Abs. 2 FlurbG). Gegenwärtige Naturschutzmaßnahmen inner- und außerhalb von Flurbereinigungsverfahren beheben in aller Regel nur die als zu weitgehend erkannten Flurbereinigungsmaßnahmen der Vergangenheit und sind damit im Kern nachholende

¹⁰⁵⁷ § 18 Abs. 1 ThürNatSchG; § 26 Abs. 1 Nr. 6 SächsNatSchG; § 37 Abs. 1 Nr. 6 NatSchG LSA.

¹⁰⁵⁸ Zur uneingeschränkten Geltung des naturschutzrechtlichen Biotop- und Lebensstättenschutzes BayStMELF/BayStMUG 2009, S. 13 f.; Sachsen-Anhalt 2009, S. 12.

¹⁰⁵⁹ So schon Möckel in: Reese et al. 2010, S. 281.

¹⁰⁶⁰ Ausführlich zum Flurbereinigungsrecht Möckel UPR 2012a, 247.

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für vergangene Flurbereinigungseingriffe, wenn sie nicht lediglich der Kompensation gegenwärtiger Eingriffe dienen. Soweit mit der Flurbereinigung ausschließlich wirtschaftliche Ziele verfolgt werden, kann dies heute noch mit erheblichen negativen Folgen für den Naturschutz verbunden sein.¹⁰⁶¹

Umwelt- und Naturschutzbelange einschließlich der Belange des Biotop- und Artenschutzes sind bei der Feststellung des Flurbereinigungsgebietes (§ 4 FlurbG) und bei der Neustrukturierung desselben (§ 37 FlurbG) zu berücksichtigen bzw. teilweise zu beachten. Insbesondere die naturschutzrechtlichen Artenschutzverbote (§§ 39, 44 BNatSchG), die Schutzvorschriften für gesetzlich geschützte Biotope (§ 30 BNatSchG) und für Schutzgebiete (§§ 21-29, §§ 33 ff. BNatSchG) sowie die Anforderungen für Eingriffe in Natur und Landschaft (§§ 14 ff. BNatSchG) setzen dem Planungsspielraum der Flurbereinigungsbehörden und den Interessen der Teilnehmergeinschaft (v.a. Grundstückseigentümer) verbindliche Grenzen.¹⁰⁶² Alle im Flurbereinigungsplan und Wege- und Gewässerplan festgesetzten Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen (wie z.B. das Entfernen von Gehölzen und Hecken) sind Eingriffe i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG, die zu vermeiden oder zu kompensieren sind (siehe 4.3.3).¹⁰⁶³ Entsprechende Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen sind gemeinschaftliche Anlagen i.S.v. § 39 FlurbG, die von der Teilnehmergeinschaft als Verursacher i.S.v. § 15 BNatSchG auf ihre Kosten zu verwirklichen sind. Darüber hinausgehende Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen sind öffentliche Anlagen i.S.v. § 40 FlurbG, die auf öffentliche Kosten durchgeführt werden und für welche die Teilnehmer nur in geringem Umfang Flächen bereitstellen müssen, sofern die öffentliche Hand nicht eigene Flächen einbringt.

6.3.5. Recht des ökologischen Landbaus

Auf die besonderen europäischen Vorschriften zum ökologischen Landbau wurde schon bei den stofflichen Einträgen (5.3.4) eingegangen. Den Ökolandbau kennzeichnet insbesondere der Verzicht auf chemische Produktionsmittel (insbesondere Mineralstickstoffdünger und synthetische Pflanzenschutzmittel). Gemäß Art. 3 lit. a), 5 lit. n) Ökolandbauverordnung 834/2007 soll die ökologische Landwirtschaft auch die Gesundheit von Pflanzen und Tieren erhalten und fördern, zu einem hohen Niveau der biologischen Vielfalt beitragen und die biologische Vielfalt der aquatischen Ökosysteme erhalten und gesunden. Spezifische Vorgaben zum Arten- und Biotopschutz enthält die Verordnung allerdings nicht. Z.B. fehlen Anforderungen an den Erhalt oder die Pflege von Landschaftselementen, wie es Anhang III Direktzahlungsverordnung 73/2009 im Rahmen von Cross Compliance von den Mitgliedstaaten verlangt. Es gibt auch keine Vorgaben zu einem bestimmten Anteil extensiver oder naturnaher Betriebsflächen, wie es die Europäische Kommission im GAP-Reformprozess vorgeschlagen hat. Allenfalls mittelbar lässt sich aus dem Gebot in Art. 12 Abs. 1 lit. g) Ökolandbauverordnung, Nützlinge zu fördern, ein Schutz- und Entwicklungsauftrag hinsichtlich nützlingsfördernder Landschaftselemente ableiten.

¹⁰⁶¹ Vgl. Oppermann et al. 2003.

¹⁰⁶² Möckel UPR 2012a, 247.

¹⁰⁶³ Schwantag/Wingerter, FlurbG, 2008, § 37 Rn. 44 f.; ausführlich Hoecht RdL 1993, 85 ff.

6.4. Vollzug

Im Folgenden untersucht das Gutachten den Vollzug und die Vollzugsfähigkeit der Regelungen zum Arten- und Biotopschutz anhand der in 2.2 näher erläuterten Kriterien.

6.4.1. Literaturlauswertung

Statistische Angaben über die Anwendbarkeit und Durchführung der Eingriffsregelung sowie der FFH-Verträglichkeitsprüfung bei landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen und zu landwirtschaftlichen Festlegungen in Landschaftsplänen fehlen.¹⁰⁶⁴ Insofern kann für den Vollzug des Naturschutzrechts nur auf die allgemeinen Zustandsbewertungen von Natur und Landschaft und der biologischen Vielfalt verwiesen werden, wonach der Zustand sich in den letzten beiden Jahrzehnten eher verschlechtert als verbessert hat (siehe 6.2).¹⁰⁶⁵ Auch die Gemeinsame Agrarpolitik mit den Cross Compliance-Anforderungen bei Direktzahlungen konnte den Rückgang der Biodiversität in der Agrarlandschaft nicht stoppen.¹⁰⁶⁶

6.4.2. S.M.A.R.T.-Kriterien

6.4.2.1. Naturschutzrecht

Die normative Unbestimmtheit der in § 5 Abs. 2 BNatSchG verwendeten Begriffe wurde schon in 3.4.2.2 thematisiert. Nicht gesetzlich definiert und insofern hinsichtlich der Reichweite umstritten sind die tatbestandlichen Begriffe der Nutzungsänderung in § 14 Abs. 1 BNatSchG sowie des Projektes in § 34 Abs. 1 und 6 BNatSchG. Ebenfalls Auslegungsschwierigkeiten bereiten die Frage der landwirtschaftlichen Bodennutzung und die Reichweite der Regelvermutung in § 14 Abs. 2 BNatSchG. Diese Unbestimmtheiten schränken die subsidiäre Eingriffsgenehmigung und die Anwendbarkeit der FFH-Verträglichkeitsprüfung ein (siehe unten 6.4.3.1).

Beim Artenschutz weisen die besonderen Zugriffsverbote in § 44 Abs. 1 BNatSchG eindeutige Tatbestandsmerkmale auf. Lediglich beim Störungsverbot in Nr. 2 ist unklar und für den einzelnen Landwirt schwer einzuschätzen, wann sich der Erhaltungszustand einer lokalen Population einer Art durch eine störende Handlung verschlechtert. Leider hat der Gesetzgeber in § 44 Abs. 4 S. 2 BNatSchG und § 13 Abs. 2 S. 3 PflSchG dieses ohne naturschutzfachliche Untersuchung nur schwer zu bestimmende Merkmal im Bereich der Landwirtschaft auf alle Verbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG erstreckt. Dies erschwert nicht nur den praktischen Vollzug der Artenschutzverbote auf landwirtschaftlichen Flächen, sondern könnte auch gegen die Vorgaben von Art. 12 FFH-Richtlinie und Art. 5 Vogelschutzrichtlinie verstoßen.¹⁰⁶⁷ Andererseits stellt sich in Anbetracht der praktischen Umsetzungsschwierigkeiten und des hohen Konfliktpotentials im Bereich der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft durchaus die Frage, ob ein strenger Individualschutz, wie ihn die Art. 12 FFH-Richtlinie und Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie für Verletzungen, Tötungen und Beschädigungen verlangen, wirklich erreichbar und sachgerecht i.S.d. S.M.A.R.T.-Ansatzes ist oder ob hier nicht fast unmögliches eingefordert wird. Um sowohl dem Artenschutz

¹⁰⁶⁴ Vgl. BfN 2012, S. 218 ff.

¹⁰⁶⁵ BMU 2010b; BfN 2012.

¹⁰⁶⁶ Oppermann et al. 2010.

¹⁰⁶⁷ Möckel ZUR 2008a, 57 (62 f.).

zur Durchsetzung zu verhelfen als auch die Landwirte vor Rechtsunsicherheiten in Bezug auf die Legalität ihres Handelns zu bewahren, sind Konkretisierungen der Artenschutzanforderungen für bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen und gegebenenfalls auch bestimmte Standorte oder Standortverhältnisse nötig. Dies kann durch behördliche Anordnungen gemäß § 44 Abs. 4 BNatSchG geschehen. Möglich wären aber auch entsprechende Regelungen im BNatSchG oder diesbezügliche Rechtsverordnungen.

Hinsichtlich der von den Ländern einzurichtenden Biotopverbindungen wirkt sich insbesondere die fehlende Fristsetzung gegenüber den Ländern negativ aus, weshalb viele Maßnahmen im Planungsstadium verharren. Ähnliches gilt für die Landschaftspläne der Gemeinden, da eine Aufstellung seit 2010 nicht mehr verpflichtend ist, sondern diese unter ein Erforderlichkeitspostulat gestellt wurde (§ 11 Abs. 2 BNatSchG).

6.4.2.2. Wasserrecht - Cross Compliance-Anforderungen - Flurbereinigungsrecht - Recht des ökologischen Landbaus

Für die Beurteilung der einschlägigen Vorschriften nach den S.M.A.R.T.-Kriterien ist auf die diesbezüglichen Darstellungen in 3.4.2, 4.4.2 und 5.4.2 zu verweisen, da hinsichtlich des Arten- und Biotopschutzes keine Besonderheiten bestehen. Lediglich bei § 5 DirektZahlVerpflV besteht eine besondere Schutzvorschrift für bestimmte Landschaftselemente. Hier ist mit den Größenangaben eine messbare Konkretisierung erfolgt, wobei in der Praxis begriffliche Abgrenzungsfragen zwischen Bäumen, Gehölz und Hecke auftreten können. Defizite bestehen bei der Sachgerechtigkeit der Schutzbestimmungen insofern als Landschaftselemente ab einer bestimmten Größe nicht mehr geschützt sind und eine Pflegeverpflichtung ausgeschlossen wird (siehe oben 6.3.3).

6.4.3. Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse

6.4.3.1. Naturschutzrecht

Die Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse im Naturschutzrecht wurden schon ausführlich in 3.4.3.2 und 4.4.3.2 erörtert. Insbesondere können die Naturschutzbehörden nach § 3 Abs. 2 BNatSchG Anordnungen zur Durchsetzung von Schutzgebietsvorschriften sowie zum Schutz gesetzlicher Biotope und geschützter Arten erlassen. Schwierigkeiten bestehen bei Anordnungen zur Durchsetzung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis. Da gesetzlich nicht festgelegt ist, welches Maß oder Landschaftselement erforderlich ist, lassen sich die abstrakten Vorgaben kaum durch eine Anordnung durchsetzen.¹⁰⁶⁸ Zumindest in Bezug auf die Landschaftselemente können aber die Behörden in Schutzgebietsvorschriften oder darüber hinaus in der Landschaftsplanung konkretisierende, standortbezogene Festlegungen bzw. Festsetzungen treffen. Spezielle Anordnungsmöglichkeiten bestehen auch für besonders und streng geschützte Arten. Gemäß § 44 Abs. 4 S. 3 und 4 BNatSchG können die Behörden ausdrücklich Bewirtschaftungsvorgaben erlassen. Ob von dieser Anordnungs- und Konkretisierungsbefugnis die Länder auch tatsächlich Gebrauch machen, erscheint fraglich. Zumindest Rechtsverordnungen wurden von den Ländern bisher nicht nach § 44

¹⁰⁶⁸ Möckel NuR 2012c, 225 (228 f.).

Abs. 4 S. 4 BNatSchG erlassen.¹⁰⁶⁹ Ähnliche Vollzugsdefizite sind beim gesetzlichen Biotopschutz zu vermuten, da über 45 Prozent der Biotoptypen in Deutschland einen anhaltend negativen Entwicklungstrend aufweisen.¹⁰⁷⁰ Vollzugsdefizite resultieren trotz der Bußgeldbewährung nach § 69 Abs. 3 Nr. 5 BNatSchG bzw. nach Landesrecht insbesondere aus der für Landwirte zum Teil schwierigen Erkennbarkeit und räumlichen Eingrenzbarkeit der geschützten Biotope, den stofflichen Einträgen in diese kleinflächigen Biotope sowie der in Anbetracht der schlechten Personalausstattung¹⁰⁷¹ unzureichenden Kontrolle durch die Naturschutzbehörden. Die in § 30 Abs. 7 BNatSchG von den Ländern vorzunehmende Registrierung und Veröffentlichung könnte zumindest dem Problem der Erkennbarkeit entgegenwirken, wobei auch eine kartographische Ausweisung z.B. in Landschafts- oder Flächennutzungsplänen oder Flurkarten erfolgen sollte.

Problematisch für die Durchführung der vorsorgenden Zulassungskontrollen im Rahmen der Eingriffsregelung und bei Natura 2000-Gebieten sind die im Gutachten schon mehrfach angesprochenen Bestimmtheitsdefizite und die damit einhergehenden Auslegungstreitigkeiten bezüglich der Eingriffs- und Projektbegriffe, insbesondere hinsichtlich landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen (siehe 3.3.2.2, 3.4.2.2, 4.3.2.2, 5.4.2.6, 6.3.1.2, 6.3.1.4 und 6.4.3.1). Hiervon hängt jedoch ab, ob es überhaupt zu einem Antrag nach § 17 Abs. 3 BNatSchG oder zur Anzeige nach § 34 Abs. 6 BNatSchG durch den Landwirt und zu einer nachfolgenden behördlichen Prüfung kommt. Der Landwirt muss selbst beurteilen, ob seine Bewirtschaftungsmaßnahme den Tatbestand des § 14 Abs. 1 BNatSchG erfüllt und die Regelvermutung des § 14 Abs. 2 BNatSchG einschlägig ist. Gleiches gilt für die FFH-Verträglichkeitsprüfung, bei der er prüfen muss, ob seine Bewirtschaftungsmaßnahmen die Erhaltungsziele von Natura 2000-Gebieten möglicherweise beeinträchtigen könnten und damit ein anzeigepflichtiges Projekt vorliegt. Eine behördliche Überprüfung, ob der Landwirt zu Unrecht die Eingriffs- oder Projektqualität verneint hat, dürfte allenfalls bei sichtbaren Verstößen erfolgen, da eine generelle Anzeige- oder Zulassungspflicht für landwirtschaftliche Betriebe fehlt.

6.4.3.2. Wasserrecht - Cross Compliance-Anforderungen - Flurbereinigungsrecht - Recht des ökologischen Landbaus

Es bestehen keine besonderen Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse für den Schutz von Biotopen und Arten. Es ist insoweit auf die Erörterungen in 3.4.3.6., 4.4.3 und 5.4.3 zu verweisen. Zu ergänzen ist lediglich, dass nach § 5 Abs. 2 DirektZahlVerpflV eine Beseitigung von Landschaftselementen einer Genehmigung der zuständigen Behörde bedarf. Die Genehmigung ist unzulässig, wenn naturschutzfachliche Gründe dagegensprechen. Eine Abstimmung oder Zustimmung der Naturschutzbehörden ist hierbei bundesrechtlich nicht vorgesehen.

6.4.4. Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank

Auch bei der JURIS-Auswertung ist hinsichtlich der Eingriffsregelung und der Cross Compliance-Anforderungen auf die Recherche in 3.4.4 und für die Flurbereinigung und

¹⁰⁶⁹ Vgl. JURIS-Datenbank (Suche mit „§ 44 Abs. 4 BNatSchG“ im Suchfeld Rechtsgrundlage).

¹⁰⁷⁰ Riecken et al. 2006, S. 42 ff. (Abb. 16).

¹⁰⁷¹ SRU 2007; Benz et al. 2008.

das Wasserecht auf 4.4.4 zu verweisen. Im Folgenden sind nur die Suchergebnisse für arten- bzw. biotopbezogene Vorschriften dargestellt, die oben noch nicht ausgewertet wurden. Erläuterungen zum Vollzugskriterium finden sich in der Einleitung zu 2.

Tabelle 25: Anzahl der Gerichtsentscheidungen in der JURIS-Datenbank bezüglich Biotop- und Artenschutz

Rechtsgebiet/Regelung	Suchbegriff	gefundene Entscheidungen	einschlägige Entscheidungen mit Bezug zur Landwirtschaft
gesetzlich geschützte Biotope	„§ 30 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2002, 2007, 2010	25	3
	„§ 20c BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 1998	35	6
Natura 2000	„§ 33 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2002, 2007, 2010	52	6 ¹⁰⁷²
	„§ 34 Abs. 6 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2010	0	0
	„§ 34 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2002, 2007, 2010	81	1
Besonderer Artenschutz	„§ 44 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2010	37	3
	„§ 42 BNatSchG“ bezogen auf BNatSchG 2002, 2007	147	0
Durchsetzung von Cross Compliance-Anforderungen	„§ 5 DirktZahlVerpflV“	0	0

Die Auswertung der JURIS-Datenbank bestätigt den schon beim Bodenschutz, beim Landschaftswasserhaushalt und bei stofflichen Einträgen sichtbaren Trend, dass Gerichtsentscheidungen mit Bezug zur Landwirtschaft selten sind. Mit insgesamt neun Entscheidungen seit 1998 war der Biotopschutz noch am stärksten gerichtlich umstritten, wobei hier Entscheidungen zum v.a. fischereiwirtschaftlich relevanten Kormoranabschuss mit gezählt wurden. Einige Entscheidungen betrafen die Beeinträchtigung von Biotopen aufgrund der Wiederaufnahme einer landwirtschaftlichen Nutzung nach Ende der geförderten Extensivierung. Die gleichwohl geringe Zahl kann damit zusammenhängen, dass bis März 2010 das BNatSchG nicht unmittelbar galt und die Behörden ihre Anordnungen möglicherweise allein auf die Landesnaturgesetze gestützt haben. Sie kann aber auch auf ein deutliches Vollzugsdefizit beim gesetzlichen Biotopschutz hinweisen. Bei den Vorschriften zum Schutz von Natura 2000-Gebieten gab es nur eine einzige Entscheidung zu einer FFH-Verträglichkeitsprüfung mit Bezug zu landwirtschaftlichen Nutzungen, was vermuten lässt, dass die Behörden trotz der strengeren EuGH-Rechtsprechung die ordnungsgemäße Landwirtschaft nicht als mögliches Projekt

¹⁰⁷² V.a. Rechtsschutzbegehren von Landwirten gegen Meldung bzw. Ausweisung als FFH- oder Vogelschutzgebiet.

ansehen. Die sechs Entscheidungen zur Ausweisung von Natura 2000-Gebieten und zum Verschlechterungsverbot betrafen überwiegend Klagen von Grundeigentümern gegen die Gebietsmeldungen an die Europäische Kommission bzw. die Gebietsausweisung. Ebenfalls sehr wenige Entscheidungen ließen sich beim besonderen Artenschutz finden, obwohl die Artenschutzverbote in der landwirtschaftlichen Praxis oft tatbestandlich erfüllt sein dürften und es daher entscheidend auf die Reichweite von § 44 Abs. 4 und § 45 Abs. 7 BNatSchG ankommt. Daraus ist zu vermuten, dass die Naturschutzbehörden nur sehr selten Anordnungen treffen und wegen Verletzung der Artenschutzverbote Bußgelder verhängen. Insgesamt zeigt insbesondere der Schutz von Natura 2000 und der besondere Artenschutz, dass v.a. im Fall eines generellen Genehmigungsvorbehalts (wie z.B. bei planfeststellungspflichtigen Bauvorhaben) behördliche Entscheidungen ergehen, die gegebenenfalls dann gerichtlich angefochten werden.

6.5. Zusammenfassung

Abschnitt 6 untersuchte die Ziele, Probleme und Gesetzeslage hinsichtlich der nichtstofflichen, landwirtschaftlichen Beeinträchtigungen von Biotopen und Arten. Stoffliche Beeinträchtigungen und der artenrelevante Umbruch von Dauergrünland sowie die Veränderungen des Landschaftswasserhaushalts wurden ebenfalls in 3.3.5 und 4.3.1.2 behandelt. Der Schutz von Biotopen und Arten ist v.a. Zweck des europäischen und nationalen Naturschutzrechts. Mit der Ökologisierung des Gewässerrechts durch die WRRL und des Direktzahlungsrechts durch die Cross Compliance-Anforderungen sind Biotope und Arten hier ebenfalls relevante Schutzgüter. Weiterhin von Bedeutung sind das Flurbereinigungsrecht und die europäischen Anforderungen an den ökologischen Landbau.

Mit der Konvention über die biologische Vielfalt (CBD) hat sich die Weltgemeinschaft das Ziel gesetzt, den weiteren Verlust an Biodiversität zu verringern. Die Europäische Union und Deutschland beabsichtigen mit ihren Biodiversitätsstrategien sogar, den Verlust ganz zu stoppen und eine Trendwende einzuleiten. Neben diesen eher politischen Zielen bestehen auch rechtlich fixierte Ziele. Am anspruchvollsten sind die Ziele der FFH-Richtlinie 92/43, wonach die natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse einen günstigen Erhaltungszustand haben sollen. Für die europäischen Vogelarten bestimmt die Europäische Union keinen so klaren Zielzustand. Vielmehr verpflichtet sie die Mitgliedstaaten nur, diese auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung zu tragen ist. Die europäische Biodiversitätsstrategie konkretisiert die zeitlich unbestimmten Ziele der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie mit quantitativen Zielfestlegungen. Das nationale Naturschutzrecht setzt abstraktere Ziele und möchte die biologische Vielfalt auf Dauer sichern und hierzu sowohl Schutz als auch Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen treffen. Hierbei stellt es auf die Lebensfähigkeit der Populationen und auf eine repräsentative Verteilung von Lebensgemeinschaften sowie Biotopen ab, ohne dies quantitativ oder qualitativ näher zu konkretisieren. Mit der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt hat die Bundesregierung rund 330 Ziele aufgestellt. Für den Bereich Landwirtschaft sind dies u.a. der Erhalt der genetischen Vielfalt von wildlebenden und domestizierten Arten, der Schutz und die extensivere

Nutzung von Mooren sowie die Erhöhung und Sicherung der Biodiversität in Agrarökosystemen (Mindestbiotopdichten) und die Einführung von 20 Prozent Ökolandbau. Neben den naturschutzrechtlichen Zielen haben sich die Europäische Gemeinschaft und Deutschland mit der Wasserrahmenrichtlinie auch Umweltziele hinsichtlich des Erhalts und des Zustands gewässerbezogener Lebensräume und Arten gesetzt.

Die Situation der Biotope und Arten ist trotz der nationalen Biodiversitätsstrategie und dem Ziel, den weiteren Verlust der biologischen Vielfalt zu stoppen, unbefriedigend, da der negative Trend anhält. Besonders ungünstig ist der Zustand bei agrarisch geprägten Biototypen und ihrer Fauna. So sind in den alten Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Bestände der gewöhnlichen Vögel der Agrarlandschaft seit 1980 um 41 Prozent zurückgegangen und in den neuen EU-Mitgliedstaaten um 26 Prozent. Land- und forstwirtschaftliche Landnutzungen stehen bei den Ursachen für den anhaltenden Biodiversitätsverlust nicht nur international, sondern auch national an oberster Stelle. Dies liegt zum einen an der Flächenintensität der Landwirtschaft, welche in Deutschland 50 Prozent der Landfläche bewirtschaftet. Die unmittelbarste Form der Einflussnahme ist die Urbarmachung und Umwandlung natürlicher Flächen in Acker- oder Grünland bzw. in Forstmonokulturen durch Flurbereinigung und Melioration. Hierbei werden u.a. bestehende Gehölze gerodet, hydromorphe Böden entwässert und sonstige Landschaftselemente beseitigt oder nivelliert. Daneben beeinflussen Art und Maß der land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung die verbleibenden wildlebenden Arten und Biotope innerhalb und außerhalb land- und forstwirtschaftlicher Flächen. Insbesondere der intensive Einsatz von Düngemitteln und synthetischen Pflanzenschutzmitteln, der Umbruch von Dauergrünland sowie der allgemeine Anbau von Monokulturen wirken sich negativ auf Biotope und Arten aus. Eine Vielzahl von Forschungen zeigt dabei, dass im Vergleich zum konventionellen Landbau der Ökolandbau langfristig einen positiveren Effekt auf die Biodiversität hat.

Rechtlich sind folgende Instrumente besonders relevant für den Erhalt und die Wiederherstellung von Biotopen und des guten Zustands von Arten:

Beim Naturschutzrecht kommt der Eingriffsregelung, den Regelungen zu den Schutzgebieten, den Schutzvorschriften für Natura 2000-Gebiete und für gesetzlich geschützte Biotope sowie den besonderen Artenschutzverboten die größte Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz auf landwirtschaftlichen Flächen zu. Mit der subsidiären Eingriffsgenehmigung und der Anzeigepflicht bei Maßnahmen, die Natura 2000-Gebiete beeinträchtigen könnten, bestehen zwei formale Zulassungsschranken. Im Rahmen der Eingriffsgenehmigung sind dabei v.a. Kompensationsmaßnahmen festzulegen. Allerdings nimmt die Eingriffsregelung nicht direkt Bezug auf Beeinträchtigungen von Biotopen sowie Arten. Die Landwirtschaft ist in mehrfacher Hinsicht begünstigt. Zum einen nimmt § 14 Abs. 3 BNatSchG die Wiederaufnahme einer landwirtschaftlichen Bodennutzung bei vertraglichen Naturschutzmaßnahmen vom Eingriffsbegriff aus und sind besonders für die Landwirtschaft geeignete Böden nach § 15 Abs. 3 BNatSchG von Kompensationsmaßnahmen möglichst zu verschonen. Zum anderen räumt § 14 Abs. 2 BNatSchG der ordnungsgemäßen Landwirtschaft eine freistellende Regelvermutung ein, wobei die Grundsätze der guten fachlichen Praxis aufgrund ihrer Abstraktheit und Unbestimmtheit nicht wirklich Beeinträchtigungen verhindern können. Inwieweit gleichwohl im Rahmen der subsidiären Eingriffsgenehmigung gemäß § 17 Abs. 3

BNatSchG eine Eingriffsprüfung bei landwirtschaftlichen Maßnahmen erfolgt, ist fraglich, da der Landwirt selbst beurteilen muss, ob er eine Maßnahme als Eingriff anzeigt.

Eine ähnliche Problematik der Selbstbeurteilung durch den Landwirt besteht bei der Anzeigepflicht im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung gemäß § 34 Abs. 6 BNatSchG. Zwar ist hier der Projektbegriff nach dem EuGH weiter gefasst als der nationale Eingriffsbegriff und es ist aufgrund des strengeren europäischen Naturschutzrechts auch keine gesetzliche Regelvermutung zugunsten der Landwirtschaft zulässig, de facto scheinen aber Landwirte selten Maßnahmen in oder in der Nähe von Natura 2000-Gebieten als Projekte anzuzeigen. Die äußerst geringe Zahl von Gerichtsentscheidungen über die FFH-Verträglichkeitsprüfung bei landwirtschaftlichen Maßnahmen, lässt vermuten, dass auch die Behörden die Schutzvorschriften hinsichtlich der Landwirtschaft nicht streng handhaben.

Schutzgebiete nach §§ 22-29, 32 BNatSchG sind grundsätzlich ein sehr effektives Instrument, um Arten und Biotope zu schützen, da hier eine rechtsverbindliche Ausweisung erfolgt, in der auch standortbezogene Bewirtschaftungsanforderungen festgelegt werden können. Allerdings ist eine Ausweisung nur bei schutzwürdigen und schutzbedürftigen Flächen zulässig. Der gesetzliche Biotopschutz in § 30 BNatSchG schützt demgegenüber auf der gesamten Landfläche bestimmte Biotoptypen, ohne dass es einer weiteren rechtlichen Ausweisung bedarf. Letzteres vereinfacht den Schutz, wirft aber zugleich Probleme bei der Umsetzung auf, wenn die Biotope nicht ausreichend kartiert und öffentlich verzeichnet sind. Kritisch zu sehen ist auch die Möglichkeit, bei Ausgleichsmaßnahmen in Biotope einzugreifen, da Ausgleichsmaßnahmen in der Praxis oftmals nicht zu einer hundertprozentigen Kompensation führen. Ebenfalls problematisch ist die Möglichkeit, innerhalb von zehn Jahren nach dem Ende von Fördermaßnahmen durch selbige entstandene Biotope wieder zu beseitigen, wenn es der Wiederaufnahme einer landwirtschaftlichen Nutzung dient (§ 30 Abs. 5 BNatSchG).

Der allgemeine Artenschutz setzt der Landwirtschaft hingegen kaum Grenzen, da gemäß § 39 Abs. 1 BNatSchG nur Beeinträchtigungen „ohne vernünftigen Grund“ verboten sind und einige Sonderregelungen zugunsten der Landwirtschaft bestehen: zum einen bezüglich der allgemeinen Behandlung von Flächen bzw. Bäumen (§ 39 Abs. 5 Nr. 1 und 2 BNatSchG), zum anderen hinsichtlich des Genehmigungserfordernisses beim Ausbringen gebietsfremder Arten (§ 40 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG). Am bedeutsamsten dürfte aber die Ausnahmeregelung beim besonderen Artenschutz sein, der auf die FFH-Richtlinie und die Vogelschutz-Richtlinie zurückgeht. Da grundsätzlich viele Bewirtschaftungsmaßnahmen zu einer tatbestandsrelevanten Beeinträchtigung geschützter Tiere und Pflanzen i.S.v. § 44 Abs. 1 BNatSchG führen können, hat der Gesetzgeber in § 44 Abs. 4 BNatSchG und § 13 Abs. 2 S. 2 und 3 PflSchG versucht, die ordnungsgemäße Landwirtschaft zumindest für die Fälle freizustellen, in denen sich der Zustand der lokalen Population der Art nicht verschlechtert. Offen bleibt, inwiefern Landwirte dies überhaupt fachgerecht beurteilen können. Insofern ist die gesamte Freistellungsklausel europarechtlich zweifelhaft, solange keine konkretisierenden Rechtsverordnungen der Länder oder behördliche Anordnungen bestehen. Neben der tatbestandlichen Freistellung besteht nach § 45 Abs. 7 Nr. 1 BNatSchG eine Ausnahmemöglichkeit im Fall erheblicher wirtschaftlicher Schäden.

Für ausgeräumte Agrarlandschaften sehr bedeutsam ist die Verpflichtung der Länder Biotopverbünde einzurichten (§ 20 BNatSchG). Mangels einer zeitlichen Vorgabe und

einer außenverbindlichen Landschaftsplanung ist dieser Prozess bisher kaum über die Planungsphase hinausgekommen. Die neue Schutzklausel zugunsten wertvoller landwirtschaftlicher Böden in § 15 Abs. 3 BNatSchG bremst den Prozess in den Agrarlandschaften zusätzlich. Aufschwung könnte die Novellierung der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik bringen, wenn eine besondere Betriebsprämie für einen drei- bis siebenprozentigen Mindestanteil an extensiven Flächen und Landschaftselementen tatsächlich beschlossen wird.

Außerhalb des Naturschutzrechts normiert § 5 DirektZahlVerpflV einen besonderen Schutz von bestimmten Landschaftselementen auf landwirtschaftlichen Flächen. Hierbei fehlt es jedoch an einer Abstimmung mit dem gesetzlichen Biotopschutz. Das Wasserrecht und das Flurbereinigungsrecht enthalten trotz ihres auch ökologischen Schutzauftrages keine speziellen Regelungen für Biotope und Arten. Ähnlich ist es bei der europäischen Ökolandbauverordnung, die zwar den Nutzen von Nützlingen betont, aber keine lebensraum- und artenbezogenen Anforderungen enthält und auch keine Minstdichte an Landschaftselementen vorgibt.

Insgesamt kommt dem Biotop- und Artenschutz im Naturschutzrecht die größte Bedeutung zu, wobei derzeit die Instrumente hinsichtlich landwirtschaftlicher Beeinträchtigungen noch nicht ausreichend effektiv und vollzugstauglich ausgestaltet sind.

7. Zusammenfassende Bewertung des bestehenden Agrarumweltrechts

An dieser Stelle soll eine kurze Bewertung der gegenwärtigen rechtlich verankerten Umweltziele und des bestehenden Umwelt- und Agrarrechts hinsichtlich der vier ausgewählten Themenbereiche gegeben werden. Für weitere Einzelheiten, insbesondere bezüglich der einzelnen gesellschaftlichen Umweltziele und der aktuellen Umweltprobleme der Landwirtschaft, wird auf die Kapitel 3 bis 6 und die dortigen Zusammenfassungen verwiesen.

Vergleicht man die vier Themenbereiche Boden, Landschaftswasserhaushalt, stoffliche Einträge und biologische Vielfalt, so bestehen erhebliche Unterschiede in der Dichte und Konkrettheit der Umweltziele. Am bestimmtesten sind die Umweltziele zum Schutz von Gewässern vor stofflichen Einträgen. Die Ziele sind auch regelmäßig rechtlich verankert, insbesondere im Europarecht. Des Weiteren bestehen im Europarecht Ziele für bestimmte Emissionen in die Atmosphäre (u.a. Treibhausgase, Stickoxide, Ammoniak). Allerdings beziehen sich die Ziele nur auf die Gesamtemissionen der Mitgliedstaaten. Für den Schutz der Böden und der biologischen Vielfalt bestehen zwar mit dem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand des Direktzahlungsrechts und dem günstigen Erhaltungszustand der FFH-Richtlinie ebenfalls europarechtliche Zielsetzungen. Sie werden aber nur eingeschränkt mit quantitativen und qualitativen Unterzielen rechtlich konkretisiert. So gibt es z.B. keine quantitativen Zielsetzungen zur Erosion, zum Humusgehalt oder zu den für die biologische Vielfalt relevanten Mindestflächen und Stoffeinträgen (Critical Loads). Insofern bleibt es hier bei den rein politischen Zielsetzungen, wie sie insbesondere in der Nachhaltigkeitsstrategie und der Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung zum Ausdruck kommen.

Trotz der gesellschaftlichen Umweltziele, die teilweise schon seit Jahrzehnten bestehen, sind die von der Landwirtschaft ausgehenden Umweltbeeinträchtigungen erheblich und weisen einige Schutzgüter immer noch einen negativen Trend auf. Zum Teil lassen sich die negativen Umweltauswirkungen aber nur abschätzen, da bei einigen Schutzgütern keine landes- bzw. deutschlandweiten Zustandsbewertungen vorhanden sind. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Böden, die in Deutschland zu 50 Prozent landwirtschaftlich genutzt werden. Darüber, wie stark die landwirtschaftlichen Meliorations- und Bewirtschaftungsverfahren der letzten Jahrzehnte zu Bodenerosion geführt, Humus abgebaut, Böden verdichtet und die Bodenbiozönosen beeinträchtigt haben, liegen keine repräsentativen Monitoringdaten vor. Erst 2013 soll die erste deutschlandweite Bodenzustandserhebung für landwirtschaftlichen Flächen abgeschlossen sein, die sich allerdings auf organische Substanz konzentriert. Bei den Oberflächengewässern und Grundwasserkörpern liegt eine bessere Datenlage vor, die zeigt, dass die landwirtschaftlich bedingten Gewässerausbauten und Stoffeinträge noch bei vielen Wasserkörpern einen guten ökologischen bzw. chemischen Zustand verhindern. So weist z.B. die landwirtschaftliche Stickstoffflächenbilanz für Deutschland 2010 immer noch einen Überschuss von mehr als 1 Mio. t N im Jahr auf, der in Gewässern und Böden verbleibt. Die Landwirtschaft emittiert auch in erheblichem Umfang Stoffe in die Atmosphäre. Besonders problematisch sind die Ammoniakemissionen, die 95 Prozent der deutschen Gesamtemissionen ausmachen, sowie die klimarelevanten Methan-, Lachgas- und Kohlendioxidemissionen aus entwässerten Böden, Düngemitteln und der Tierhaltung. Meliorationsmaßnahmen, intensive Bewirtschaftung sowie der hohe Einsatz

von Stickstoff, Phosphor und Pflanzenschutzmitteln führen noch immer zu einem negativen Trend der biologischen Vielfalt im ländlichen Raum. Insgesamt sind die Umweltauswirkungen der Landwirtschaft erheblich und betreffen nahezu alle ökologischen Schutzgüter einschließlich der Gesundheit der Menschen.

Seit den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts sind die Umweltprobleme der Landwirtschaft von der Politik erkannt worden und die Europäische Union, der Bund und die Länder haben verstärkt rechtliche Regelungen zu ihrer Verminderung aufgestellt. Hierbei dienen die relevanten umwelt- oder agrarrechtlichen Schutzvorschriften regelmäßig mehreren Umweltzielen. Dies beruht v.a. auf den natürlichen Zusammenhängen zwischen Boden, Wasser, Atmosphäre und biologischer Vielfalt. So dienen Vorschriften des Naturschutzes nicht nur dem Erhalt von Biotopen und Arten, sondern auch dem Schutz des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes, so dass auch Wasser, Boden und Luft mit geschützt sind. Umgekehrt verhindern immissionsschutzrechtliche Vorschriften nicht nur den stofflichen Eintrag in die Atmosphäre, sondern auch den Eintrag und die Deposition in Gewässer und Böden. Mittelbar schützen geringere stoffliche Emissionen und Immissionen auch die biologische Vielfalt, die im Bereich der Landwirtschaft insbesondere durch die hohen Stickstoffeinträge und auch die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln beeinträchtigt wird. Das umweltrechtliche Immissionsschutzrecht ist hinsichtlich der Landwirtschaft dabei weniger relevant als die agrarrechtlichen Vorgaben zur Zulassung und zur Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln. Ähnliches gilt auch bei den bodenschützenden Vorschriften, die sich nicht nur im BBodSchG, sondern auch im Naturschutzrecht und im agrarrechtlichen Direktzahlungsrecht finden. Sie schützen nicht nur die Böden vor z.B. Erosion, Verdichtung, Grünlandumbruch oder stofflichen Einträgen, sondern haben ebenfalls positive Auswirkungen für Oberflächengewässer sowie das Grundwasser und können helfen Treibhausgasemissionen zu vermeiden. Den vergleichsweise engsten Schutzbereich haben die wasserrechtlichen Schutzvorschriften, die dafür in Deutschland aber mit dem öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsregime für Gewässer den Behörden den umfassendsten Handlungsspielraum ermöglichen.

Insgesamt sind für die Regulierung landwirtschaftlicher Umweltprobleme folgende Vorschriften bedeutsam, wobei sie zum einen Anforderungen an die Landwirtschaft stellen, zum anderen diese teilweise von allgemeinen Schutzanforderungen ausnehmen. Im nationalen Recht sind zu nennen: Grundgesetz, Bundesbodenschutzgesetz und -verordnung sowie sechzehn Landesbodenschutzgesetze, Bundesnaturschutzgesetz und Landesnaturschutzgesetze, Wasserhaushaltsgesetz und Landeswassergesetze, Bundesimmissionsschutzgesetz sowie die zugehörige 4. und 39. Verordnung, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetze, Baugesetzbuch und Landesbauordnungen, Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung und Biostrom-Nachhaltigkeitsverordnung, Direktzahlungsverpflichtungsgesetz und -verordnung, Dauergrünland-Erhaltungsgesetze oder -verordnungen der Länder, Düngegesetz und diesbezügliche Verordnungen (insb. Düngeverordnung), Pflanzenschutzgesetz und diesbezügliche Verordnungen, Kreislaufgesetz, Klärschlammverordnung, Bioabfallverordnung, Gesetz über Erneuerbare Energien, Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie zugehöriger Rahmenplan, Flurbereinigungsgesetz, Umweltschadensgesetz sowie Treibhausgasemissionshandelsgesetz. Im europäischen Recht gehören hierzu u.a.:

Verordnung Nr. 73/2009; Verordnung Nr. 834/2007, Verordnung Nr. 889-2008, Verordnung Nr. 1120/2009, Verordnung Nr. 1122/2009, Verordnung Nr. 1107/2009, Verordnung Nr. 544-547/2011, Richtlinie Nr. 2009/128, Verordnung Nr. 1069/2009, Richtlinie Nr. 1991/676, Verordnung Nr. 2003/2003, Richtlinie Nr. 86/278; Richtlinie Nr. 1975/440, Richtlinie Nr. 2006/44, Richtlinie Nr. 2006/118, Richtlinie 2000/60, Richtlinie Nr. 2006/11, Richtlinie Nr. 2008/105, Richtlinie Nr. 1992/43, Richtlinie Nr. 2009/147, Richtlinie Nr. 2010/75, Richtlinie Nr. 2004/35, Richtlinie Nr. 2008/98, Richtlinie Nr. 2011/92; Richtlinie Nr. 2008/50, Richtlinie Nr. 2001/81, Richtlinie Nr. 2003/87, Richtlinie Nr. 2009/28, Richtlinie Nr. 2009/30 und Richtlinie Nr. 1986/278.

Die Anzahl der Vorschriften verdeutlicht, dass die Landwirtschaft auch hinsichtlich des Schutzes der Umwelt kein ungeregelter Bereich ist. Dies entspricht dem hohen Flächenanteil von 50 Prozent der Landfläche Deutschlands und den komplexen Ein- und Wechselwirkungen zwischen Landwirtschaft und Umwelt. Letztere beruhen auf dem Umstand, dass die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung in der Landschaft und damit im offenen System erfolgt und auch in den landwirtschaftlichen Anlagen vielfältige Stoffe anfallen bzw. emittiert werden. Allerdings gehen von den einzelnen Vorschriften höchst unterschiedliche Steuerungswirkungen aus, denn entscheidend ist nicht, dass es ein Gesetz oder eine gesetzliche Regelung gibt, entscheidend sind vielmehr das Anforderungsniveau und seine qualitative und quantitative Konkretisierung sowie die rechtliche Bestimmtheit und die Umsetzbarkeit der Regelung. Des Weiteren bedürfen rechtliche Anforderungen der Unterstützung durch Vollzugsinstrumente, wie behördliche Anordnungen im Einzelfall, Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte sowie Sanktionsmöglichkeiten in Form von z.B. Ordnungswidrigkeiten oder Subventionskürzungen.

Trotz anspruchsvoller politischer und rechtlicher Umweltziele, insbesondere im Bereich des Gewässerschutzes und der Luftreinhaltung sowie beim Natur- und Klimaschutz, weist das Agrarumweltrecht verglichen mit anderen Wirtschaftsbereichen oftmals ein geringeres Anforderungs- und Regelungsniveau auf. Zwar gibt es eine Vielzahl einschlägiger oder zumindest in Betracht kommender Vorschriften im landwirtschaftlichen Fachrecht und im allgemeinen Umweltrecht. Die Untersuchung verdeutlicht aber auch, dass die Landwirtschaft nicht selten vom Gesetzgeber von den normalen Regelungstatbeständen ausgenommen und Sonderregelungen unterworfen wird. Teilweise verneinen bei unbestimmten Rechtsbegriffen und Tatbestandsvoraussetzungen die normauslegende Rechtswissenschaft, die Behörden oder die Gerichte die Anwendbarkeit für die Landwirtschaft, wobei an die Gerichte nur sehr selten überhaupt agrarumweltrechtliche Rechtsstreitigkeiten herangetragen werden. Dies gilt wie die JURIS-Rechtsprechungsanalyse zeigt insbesondere für die landwirtschaftliche Bodennutzung.

Hinzu kommen Vollzugsprobleme. Diese resultieren nicht nur aus den begrenzten behördlichen Kapazitäten insbesondere der Umweltverwaltungen und den praktischen Schwierigkeiten, bei knapp 300.000 Betrieben und 50 Prozent der Landfläche einzelne Bewirtschaftungsmaßnahmen und ihre Umweltauswirkungen kontrollieren zu wollen. Vielmehr sind etliche Vollzugsprobleme schon im Recht angelegt. Dies ist zum einen der Fall, wenn die rechtlichen Anforderungen zu abstrakt und zu unbestimmt sind, zum anderen aber auch, wenn rechtliche Instrumente zur behördlichen Informationsgewinnung, Kontrolle und Durchsetzung nicht ausreichend vorhanden oder

mit zu vielen Rechtsunsicherheiten behaftet sind. So fehlen, wie im Bodenschutzrecht, Kontroll- und Anordnungsbefugnisse sowie Sanktionsbefugnisse der Behörden bei der Vorsorge und werden bei der Gefahrenabwehr von den zuständigen Behörden in der Praxis nicht ausgeübt. Oftmals dürften den Behörden aber auch schlicht die Informationen über die konkreten Bewirtschaftungsmaßnahmen der Landwirte fehlen, da Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte nur bei wenigen landwirtschaftlichen Maßnahmen rechtlich vorgeschrieben sind. Teilweise weisen Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte unbestimmte Rechtsbegriffe auf, deren Auslegung in der Rechtswissenschaft umstritten ist, wodurch wiederum bei den Landwirten und Behörden große Unsicherheiten bestehen, ob sie eine Maßnahme anzeigen müssen bzw. die Maßnahme einer Genehmigung bedarf. Die geringe Zahl an einschlägigen Gerichtsentscheidungen bestätigt den normativen Befund. Nur bei den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an Tierhaltungs- und Biogasanlagen liegt eine erhebliche Zahl an Gerichtsverfahren vor, da hier insbesondere betroffene Nachbarn ihre immissionsschutzrechtlichen Abwehrrechte gerichtlich geltend machen.

Aus der rechtlichen Untersuchung des gegenwärtigen Agrarumweltrechts lassen sich folgende Schlussfolgerungen und Thesen ableiten, wobei die Reihenfolge keine Gewichtung ausdrückt:

- Es mangelt nicht an Zielen und allgemeinen Anforderungen für eine nachhaltige Landbewirtschaftung, sondern an vollzugstauglichen konkreten und messbaren Anforderungen sowie den entsprechenden rechtlichen Vollzugsinstrumenten. Dies gilt für das landwirtschaftliche Fachrecht sowie das Direktzahlungsrecht, aber insbesondere für das allgemeine Umweltrecht.
- Das Agrarrecht, aber auch das Umweltrecht, verlangen als ordnungsrechtliche Mindestanforderung für die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung, dass die Landwirte die in verschiedenen Gesetzen normierten Grundsätze und Anforderungen zur guten fachlichen Praxis einhalten. Das Anforderungsniveau der guten fachlichen Praxis entspricht den anerkannten Regeln der Technik, wie sie von informierten und erfahrenen Landwirten ausgeübt werden. Bei den landwirtschaftlichen Anlagen ist wie bei Anlagen anderer Wirtschaftszweige dagegen der Stand der Technik einzuhalten, welcher die Beachtung fortschrittlicher Verfahren und Techniken beinhaltet.
- Die rechtlichen Anforderungen an die gute fachliche Praxis sind über mehrere Gesetze verstreut. Hierbei bestehen deutliche inhaltliche Unterschiede zwischen dem Umwelt- und dem Agrarrecht.¹⁰⁷³ Das BBodSchG und das BNatSchG enthalten einen umfassenden Nachhaltigkeitsauftrag an die Landwirtschaft, der allerdings sehr abstrakt sowie wenig handlungsanleitend ausformuliert ist und v.a. nicht durch Sanktionsmöglichkeiten und kaum durch Anordnungsbefugnisse unterstützt wird. Das Agrarrecht formuliert hingegen konkretere Anforderungen an die Düngung und den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und normiert auch Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse, beschränkt sich aber inhaltlich auf diese beiden Betriebsmittel.¹⁰⁷⁴

¹⁰⁷³ Vgl. auch den Überblick bei Meyer-Bolte 2007, S. 256 ff.

¹⁰⁷⁴ Lediglich im Gentechnikrecht bestehen noch wenige Anforderungen zur guten fachlichen Praxis.

- Daneben normieren das Agrarbeihilfe- und das Bioenergiebeihilferecht ebenfalls Mindestanforderungen an eine nachhaltige Landwirtschaft. Zum einen sind als Cross Compliance Anforderung bestimmte Vorschriften des europäischen Umwelt-, Tierschutz- und Verbraucherschutzrechts und die umsetzenden nationalen Vorschriften (z.B. der DüV) einzuhalten.¹⁰⁷⁵ Verstöße können daher auch Beihilfekürzungen zur Folge haben, wodurch die Durchsetzung des Ordnungsrechts unterstützt wird.¹⁰⁷⁶ Zum anderen sind landwirtschaftliche Betriebsflächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (glöZ) zu halten. Letzteres ist in der nationalen Direktzahlungsverpflichtungsverordnung näher spezifiziert. Die Cross Compliance und glöZ-Anforderungen müssen jedoch nur Landwirte einhalten, die Direktzahlungen oder Energiebeihilfen empfangen. Für landwirtschaftliche Energieprodukte, bei denen Einspeisevergütungen oder Kraftstoffsteuerermäßigungen gewährt werden, haben der europäische Gesetzgeber und folgend der Bundesgesetzgeber zusätzlich Nachhaltigkeitsanforderungen vorgeschrieben, um eine positive Treibhausgasbilanz der Bioenergieprodukte sicherzustellen. Allerdings beschränken sich die Anforderungen bisher auf flüssige Agrarprodukte.
- Insgesamt bestehen mit den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die gute fachliche Praxis und den beihilferechtlichen Anforderungen des Direktzahlungs- und des Bioenergierechts drei verschiedene Anforderungsniveaus, die, obwohl in der Praxis oftmals parallel anzuwenden, nicht miteinander harmonisiert und aufeinander abgestimmt sind. Während die gute fachliche Praxis umfassendere Anforderungen beinhaltet, sind die Cross Compliance- und Bioenergieanforderungen zwar beschränkter, aber oftmals konkreter. Durch die Rechtszersplitterung stehen Landwirte einem uneinheitlichen Anforderungsniveau gegenüber, was zu Rechtsunsicherheiten und Vollzugsdefiziten führt.¹⁰⁷⁷ Hierbei stellen die Anforderungen zur guten fachlichen Praxis einen allgemein verbindlichen Mindeststandard dar, während sich der Landwirt durch Verzicht auf Direktzahlungen und Energiebeihilfen von den beihilferechtlichen Anforderungen befreien kann. Letzteres ist für den Umweltschutz insofern problematisch, als das Direktzahlungsrecht und das Bioenergierecht zum Teil höhere und konkretere Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung stellen. Des Weiteren weisen sie mit der Befugnis zur Beihilfekürzung umfassendere Sanktionsmöglichkeiten auf, während Verstöße gegen die gute fachliche Praxis nur teilweise durch den Erlass von Bußgeldern sanktioniert werden können, da nicht alle Anforderungen mit Ordnungswidrigkeitstatbeständen hinterlegt sind.
- Eine Rechtszersplitterung ist mittlerweile ebenfalls bei den bundes- und landesrechtlichen Vorschriften zum Schutz von Dauergrünland eingetreten, da diese in den letzten Jahren stark angewachsen sind. Nunmehr finden sich Regelungen im Naturschutzrecht (§§ 5 Abs. 2 Nr. 5, 14 BNatSchG, Landesnaturschutzgesetze), im Wasserrecht (§§ 38 Abs. 4 Nr. 1 und Abs. 5, 78

¹⁰⁷⁵ Zum Prüfungsumfang des umsetzenden nationalen Rechts ausführlich von Eickstedt 2010, S. 89 ff., 97 ff.

¹⁰⁷⁶ Meyer-Bolte 2007, S. 261 ff.

¹⁰⁷⁷ Meyer-Bolte 2007, S. 109, 149.

Abs. 1 Nr. 8 und Abs. 4 WHG), im Direktzahlungsrecht (§§ 3, 5 Abs. 3 DirektZahlVerpflG, § 4a DirektZahlVerpflV, Landesrecht) und im Bioenergierecht (§ 4 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 5 Biokraft-NachV; § 4 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 5 Biostrom-NachV). Selbst innerhalb des Direktzahlungsrechts sind die unterschiedlichen Bundes- und Landesregelungen teilweise nicht aufeinander abgestimmt. Trotz der vielen Schutzvorschriften ist der Umbruch von Dauergrünland in den letzten Jahren aufgrund veränderter ökonomischer Rahmenbedingungen und staatlicher Förderungen angestiegen. Dies spricht für ein Vollzugsproblem. Insbesondere die schon länger bestehende Eingriffsregelung im BNatSchG mit ihren Vermeidungs- und Kompensationspflichten scheint in der behördlichen Praxis kaum auf den Grünlandumbruch angewendet zu werden, obwohl nach höchstrichterlicher Rechtsprechung und der herrschenden Rechtswissenschaft die Regelvermutung des § 14 Abs. 2 BNatSchG auf den Umbruch von Dauergrünland nicht anwendbar ist. Ob die Behörden die neu hinzugekommenen Schutzvorschriften stärker durchsetzen werden, um den weiteren Rückgang des Dauergrünlandes in Deutschland zu stoppen, bleibt abzuwarten.

- Neben den auf die Bewirtschaftung bezogenen Rechtssätzen ist für das Verhältnis von Landwirtschaft und Umwelt auch das Flurbereinigungsrecht von erheblicher Bedeutung, da es nicht nur ein Instrument zur Neuordnung der rechtlichen Grundstücksverhältnisse ist, sondern auch der tatsächlichen Umgestaltung von Flächen dient und hier z.B. Meliorationsmaßnahmen sowie die Errichtung von Ent- oder Bewässerungsanlagen oder Wegen planerisch vorbereitet und rechtsverbindlich genehmigt. Es ist des Weiteren eines der wenigen rechtlichen Instrumente, mit denen sich Flächen für den Umweltschutz zusammenführen oder neu gewinnen lassen. Das Flurbereinigungsgesetz bedarf jedoch einer sprachlichen Modernisierung und veränderten Schwerpunktsetzung, um stärker den Schutz und die Wiederherstellung von Ökosystemfunktionen und Landschaftselementen zu ermöglichen und den wirksamen Vollzug von naturschutzrechtlichen Kompensationspflichten für Flurbereinigungsmaßnahmen sicherzustellen.
- Mit der europäischen Verordnung zum ökologischen Landbau und den Durchführungsverordnungen ist auf europäischer Ebene ein besonderes Landwirtschaftskonzept unmittelbar geregelt, welches sich durch geringere Umweltauswirkungen und größere Nachhaltigkeit auszeichnet. Insofern kommt nicht nur dem ökologischen Landbau, sondern auch dem diesbezüglichen Recht eine Vorbildfunktion für das gesamte Agrarumweltrecht zu. Bisher konnte jedoch das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierungen – 20 Prozent Ökolandbau in Deutschland bis ursprünglich 2010 – weder durch das Ökolandbaurecht noch durch die gestiegene Verbrauchernachfrage und die zusätzlichen Beihilfen für Ökolandwirte erreicht werden. Hier ist daher über weitere rechtliche Instrumente nachzudenken. Im Einzelnen enthält das Ökolandbaurecht ein Zertifizierungs- und Kennzeichnungssystem, dessen Kosten die Ökolandwirte selber tragen, sowie v.a. Vorgaben zum Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln. Hinzu kommen Obergrenzen für den Viehbesatz, Anforderungen an die Bodenmelioration und die Gewässermorphologie und Pflichten zum Schutz bzw. zum Erhalt eines Mindestanteils von Landschaftselementen.

- Die ordnungs- und beihilferechtlichen Bewirtschaftungsanforderungen werden zumindest im Gesamtplanungs- und im Umweltrecht durch Planungsinstrumente ergänzt, mit denen die zuständigen Behörden weitere, insbesondere standortbezogene Anforderungen festlegen oder verbindlich festsetzen können. Allerdings fehlt der Landschaftsplanung (Ausnahmen sind NRW und Berlin), der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsplanung und der Luftreinhalteplanung die gesetzlich normierte Außenverbindlichkeit. Ihr Planungsinhalt fließt daher v.a. in andere Planungen, wie insbesondere die Raum- und Bauleitplanungen, ein oder ist als öffentlicher Belang bei behördlichen Entscheidungen zumindest mit zu berücksichtigen. Da die Raumplanung- und die Bauleitplanung für landwirtschaftliche Flächen nur eine sehr begrenzte Regelungswirkung haben, sind auch sie kein effektives planerisches Steuerungsmittel. Außenverbindliche planungsrechtliche Instrumente, mit denen sich Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzung steuern lassen und z.B. standortbezogene Anforderungen an die gute fachliche Praxis möglich sind, existieren nur in Bezug auf Schutzgebiete, da hier Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrecht eine rechtsförmliche Ausweisung vorsehen. Diese Schutzgebiete sind aber räumlich auf schutzwürdige und schutzbedürftige Flächen beschränkt, so dass damit nicht die allgemeine landwirtschaftliche Bodennutzung planerisch gesteuert werden kann.

Der Vergleich des rechtlichen Schutzes der einzelnen Umweltmedien einschließlich der biologischen Vielfalt vor landwirtschaftlichen Beeinträchtigungen ergab ebenfalls unterschiedlich hohe Schutz- und Regelungsniveaus.

- Der Boden ist trotz seiner unmittelbaren Bearbeitung durch die Landwirtschaft nicht ausreichend vor unsachgemäßen landwirtschaftlichen Praktiken geschützt. Dies gilt sowohl hinsichtlich Erosion, Verdichtung und Humusabbau als auch für den stofflichen Eintrag von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und anderen landwirtschaftlichen Emissionen. Insbesondere im Bodenschutzrecht fehlen konkrete, differenzierte Anforderungen, diesbezügliche Beobachtungs- und Überwachungspflichten der Landwirte sowie Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte. Gemäß §§ 7, 17 BBodSchG gelten auch die allgemeinen Anordnungsbefugnisse zur Konkretisierung und Durchsetzung von Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen nicht für die landwirtschaftliche Bodennutzung. Aber auch das Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht beschränkt gegenwärtig nicht die gesamten Dünge- und Pflanzenschutzmittelmengen und berücksichtigt kumulative Umweltwirkungen nicht. Eine mengenbezogene Obergrenze für Stickstoff besteht gemäß § 4 DüngeV nur für tierischen Wirtschaftsdünger. Des Weiteren bestehen unterschiedliche Standards bezüglich Mineraldünger, tierischen oder pflanzlichen Wirtschaftsdüngern und Sekundärdüngemitteln wie Klärschlämmen und Bioabfällen, obwohl Düngemittel aller Düngemittelarten Schadstoffe wie z.B. Schwermetalle enthalten können, die dann auf den Böden kumulieren. Auch bei den Pflanzenschutzmitteln gibt es aktuell noch unterschiedliche Sicherheitsanforderungen je nachdem, ob die Wirkstoffe und Mittel vor 2009 oder danach zugelassen wurden. Die nach den geringeren Umweltstandards vor 2009 zugelassenen Wirkstoffe dürfen noch bis 2019 verkauft und verwendet werden. Insgesamt fraglich ist, ob eine sachgemäße Anwendung der Mittel sich ohne

umfassende Bilanzierungspflichten hinsichtlich der eingesetzten Mittel und Mengen sowie entsprechende Anzeige- oder Genehmigungsvorbehalte wirksam sicherstellen lässt.

- Landwirtschaftliche Schadstoffemissionen in die Atmosphäre sind bisher unzureichend sowohl im Agrarrecht als auch im Immissionsschutzrecht geregelt. Für die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung bestehen so gut wie keine Anforderungen zum Schutz der Atmosphäre. Nach herrschender Ansicht sind landwirtschaftliche Flächen trotz der hier stattfindenden Stoffemissionen keine Anlagen im Sinne von § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG. Die Emission von Luftschadstoffen mindern in begrenztem Umfang lediglich das Dünge- und das Pflanzenschutzmittelrecht, allerdings nicht explizit. Bei den landwirtschaftlichen Anlagen ist das BImSchG anwendbar. Für sehr große Tierhaltungs- und Biogasanlagen gelten immissionsschutzrechtliche Genehmigungsvorbehalte und strengere Betreiberpflichten. Für nicht genehmigungspflichtige Anlagen enthält § 22 BImSchG Anforderungen an die Gefahrenabwehr und Vorsorge. Sowohl bei den genehmigungspflichtigen als auch bei den zulassungsfreien landwirtschaftlichen Anlagen fehlen konkretisierende Rechtsverordnungen und bleiben Treibhausgase unberücksichtigt. Letztere spielen bei der Landwirtschaft rechtlich allein bei flüssigen Bioenergieprodukten eine Rolle, da hier ein Minderungspotential gegenüber fossilen Energieträgern beihilferechtlich vorgeschrieben ist. Da sowohl bei landwirtschaftlichen Tierhaltungs- und Biogasanlagen als auch bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung in relevanten Mengen Treibhausgase (CO₂, Methan, Lachgas) und andere Luftschadstoffe (z.B. Ammoniak, Feinstäube) emittiert oder freigesetzt werden, sind eine Anhebung der Anforderungen zum Schutz der Atmosphäre vor Luftschadstoffen sowie eine Anwendbarkeit des BImSchG geboten.
- Zum Schutz der Gewässer bestehen in der Europäischen Union und Deutschland umfangreiche Umweltziele und Schutzvorschriften. Allerdings weist das Wasserrecht insbesondere hinsichtlich der landwirtschaftlichen Einwirkungen größere Ausnahmen sowie rechtliche Anwendungsdefizite auf. So nehmen die Landeswassergesetze außer in Rheinland-Pfalz gemäß § 2 Abs. 2 WHG Entwässerungsgräben untergeordneter Bedeutung vom Anwendungsbereich des Wasserrechts aus und stellt § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG die gewöhnliche landwirtschaftliche Entwässerung weitgehend genehmigungsfrei. Auch die Bewässerung ist landesrechtlich teilweise bis zu einer bestimmten Entnahmemenge zulassungsfrei. Bei den Gewässerrandstreifen verweist § 38 Abs. 4 Nr. 3 WHG bei Dünge- und Pflanzenschutzmitteln auf das Agrarrecht, welches aber geringere bzw. unbestimmte Gewässerabstandspflichten vorsieht. Bessergestellt wird die Landwirtschaft auch bei wasserrelevanten Anlagen, da für Anlagen zum Umschlagen wassergefährdender Stoffe wie Jauche, Gülle und Silagesickersäften gemäß §§ 62 Abs. 1 S. 3, 63 Abs. 2 Nr. 1 WHG ein geringeres Schutzniveau als bei anderen Anlagen vorgeschrieben ist. Bei Wasserschutzgebieten und Überschwemmungsgebieten wird die Landwirtschaft auch direkt finanziell begünstigt, da die Länder gemäß §§ 52 Abs. 5, 78 Abs. 5 WHG verpflichtet sind, alle Anforderungen zu kompensieren, die über die

ordnungsgemäße Landwirtschaft hinausgehen, auch wenn diese verfassungsrechtlich noch zumutbare Eigentumsbeschränkungen sind.

Des Weiteren sind die diffusen landwirtschaftlichen Stoffeinträge in Oberflächengewässer und Grundwasserkörper dem Wasserrecht weitgehend entzogen, da die herrschende Rechtswissenschaft sie nur bei erkennbaren Verstößen gegen das landwirtschaftliche Fachrecht unter die Benutzungstatbestände subsumiert. Allerdings konnten bisher auch durch das Dünge- und das Pflanzenschutzmittelrecht die übermäßigen Einträge von Nährstoffen, aber auch Pflanzenschutzmitteln, nicht ausreichend verhindert werden, wie die anhaltende Belastungssituation zeigt. Ob und wann Landwirte für Dünge- und Pflanzenschutzmaßnahmen sowie Entwässerungsmaßnahmen einer wasserrechtlichen Erlaubnis bedürfen und einen entsprechenden Antrag stellen müssen, ist weder aus dem Wasserrecht noch anhand der auslegenden Rechtswissenschaft klar bestimmbar. In der Praxis bestehen daher erhebliche Anwendungs- und Vollzugsunsicherheiten.

- Das Naturschutzrecht hat einen umfassenden Schutzauftrag, der über den Arten- und Biotopschutz hinausgeht und auch den Naturhaushalt und das Landschaftsbild schützt, weshalb auch Böden, Gewässer und die Atmosphäre mit vom Schutz umfasst sind. Mit der Eingriffsregelung, der Landschaftsplanung, den Schutzgebieten und dem gesetzlichen Biotop- und Artenschutz hält das Naturschutzrecht eine breite Palette an Instrumenten bereit. Einige der Instrumente sind aber nur eingeschränkt auf die Landwirtschaft anwendbar, da der Gesetzgeber bei der Eingriffsregelung (§ 14 Abs. 2 und 3, 15 Abs. 3 BNatSchG), dem Biotopschutz (§ 30 Abs. 5 BNatSchG) und dem Artenschutz (§§ 39 Abs. 5 Nr. 1, 40 Abs. 4 Nr. 1, 44 Abs. 4 BNatSchG, § 13 Abs. 2 S. 2 und 3 PflSchG) für die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung begünstigende Sonderregelungen erlassen hat. Des Weiteren ist die Anwendbarkeit eingeschränkt, da Teile der Rechtswissenschaft und der Behörden naturschutzrechtliche Begriffe dahingehend auslegen, dass die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft hiervon weitgehend ausgenommen bleiben. Dies ist u.a. beim Eingriffstatbestand und beim Projektbegriff bei Natura 2000-Gebieten der Fall. Aufgrund der rechtlichen Unklarheiten ist für die Landwirte nicht eindeutig bestimmbar, ob und wann sie bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen als Eingriff nach § 17 Abs. 3 BNatSchG genehmigen lassen bzw. als Projekt nach § 34 Abs. 6 BNatSchG anzeigen müssen. Nach der JURIS-Rechtsprechungsauswertung scheinen die Behörden die Eingriffsregelung und die FFH-Verträglichkeitsprüfung höchst selten bei landwirtschaftlichen Maßnahmen anzuwenden, da so gut wie keine Rechtsprechung hierzu verzeichnet ist. Ähnlich wie im Wasserrecht ist daher davon auszugehen, dass die Sonderregelungen und die rechtlichen Auslegungsunsicherheiten bei Landwirten und Behörden einen effektiven Vollzug des Naturschutzrechts erheblich hemmen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass im Agrarumweltrecht oftmals ein Mangel an konkreten und praktisch nachvollziehbaren Anforderungen herrscht, teilweise rechtliche Unklarheiten und Auslegungstreitigkeiten den Vollzug hemmen und es insgesamt noch nicht ausreichend Instrumente für einen effektiven Vollzug gibt. Insbesondere fehlen klar anwendbare Anordnungsbefugnisse, Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte.

Teil 3

Instrumentelle Verbesserungspotentiale im Agrarumweltrecht

(Möckel)

Teil 2 zeigt, dass eine große Bandbreite an Gesetzen und Vorschriften mit Relevanz für landwirtschaftliche Anlagen und die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung existiert. In Teil 3 sollen die verschiedenen rechtlichen Instrumentenarten losgelöst vom spezifischen Umweltproblem und dem jeweiligen Fachgesetz untersucht werden. Ziel ist es, sowohl in Hinblick auf eine einheitlichere und systematischere Rechtsetzung als auch für effektivere Steuerungswirkungen im Agrarumweltrecht Verbesserungsoptionen zu erarbeiten und zu diskutieren, um mehr Umweltschutz in der Landwirtschaft zu erreichen. Die rechtliche Untersuchung beschränkt sich auf folgende Instrumentenarten:

- ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsanforderungen wie insbesondere die gesetzlichen Grundsätze und Anforderungen an die gute fachliche Praxis der Landwirtschaft (siehe Kapitel 9),
- planungsrechtliche Instrumente zur raum- und flächenbezogenen Steuerung von landwirtschaftlichen Anlagen und Bodenbewirtschaftungen (siehe Kapitel 10) und
- Anordnungsbefugnisse und Genehmigungsvorbehalte als administrative Instrumente für einen effektiven Vollzug der ordnungsrechtlichen oder planungsrechtlichen Anforderungen (siehe Kapitel 11).

Die drei rechtlichen Instrumentenarten decken verschiedene Handlungsmöglichkeiten des Staates ab. Während ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsanforderungen flächenunspezifische materielle Rechte und Pflichten begründen, erlauben planungsrechtliche Instrumente die Steuerung des jeweiligen Raumes bzw. der konkreten Flächen in einem Gebiet. Anordnungsbefugnisse und Genehmigungsvorbehalte sind hingegen v.a. Vollzugsinstrumente, mit denen die Behörden die gesetzlichen oder planerischen Festsetzungen vermitteln, kontrollieren und durchsetzen können.

Bevor auf die einzelnen Instrumentenarten eingegangen wird, sollen überblicksartig die Bedeutung ordnungs- und planungsrechtlicher Instrumente für einen verstärkten Umweltschutz in der Landwirtschaft sowie die Anforderungen für eine gute Regelung, Vollziehbarkeit und Wirksamkeit dieser rechtlichen Instrumente herausgearbeitet werden.

8. Ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente im Instrumentenverbund und ihre vollzugseffektive Ausgestaltung

Dass das Umweltrecht im weitesten Sinne mittlerweile in der Europäischen Union und in Deutschland eine hohe Komplexität erreicht hat, dürfte in Teil 2 der Studie deutlich zum Ausdruck gekommen sein.¹⁰⁷⁸ Das Agrarumweltrecht ist hiervon nicht ausgenommen. Die Komplexität ist kein Spezifikum des Umweltrechts, wie nur der Blick auf das Sozialrecht oder das Steuerrecht zeigt. Sie spiegelt aber gleichwohl in hohem Maße die Vielfältigkeit der Wechselbeziehungen zwischen Mensch und Umwelt sowie den im Industrieland Deutschland erreichten sehr hohen Grad der Umweltnutzung und des Umweltschutzes wider. Die Vielfalt der eingesetzten Instrumente ist allerdings auch eine Folge der Schwierigkeiten des staatlichen Umweltschutzes, welcher aufgrund der regelmäßig gegenläufigen wirtschaftlichen Interessen der Bürger sowie konkurrierender gesellschaftlicher Belange einen schweren Stand insbesondere beim Vollzug rechtlicher Anforderungen und Beschränkungen hat. Das Umweltrecht kennt und nutzt daher einen breiten Strauß an Steuerungsinstrumenten, die über das klassische Ordnungsrecht weit hinausgehen. Genannt seien nur Planungen, Haftungsregeln, Beihilfen, Beratung, Zertifizierung, Kennzeichnung, Steuern und Abgaben sowie Zölle und Ein-/Ausfuhrbeschränkungen. Die Instrumente lassen sich in direkte, ökonomische, informationelle und betriebsorganisatorische Instrumente zur Verhaltenssteuerung einteilen.¹⁰⁷⁹ Da staatliches Handeln in Rechtsstaaten gesetzlicher Grundlagen bedarf (Art. 20 Abs. 3 GG), beruhen auch die meisten der indirekten und informativen Instrumente auf rechtlichen Vorschriften, die Umfang, Tatbestände und Rechtsfolgen regeln.

Oftmals werden die verschiedenen Instrumente für das gleiche Umweltproblem und die gleichen Adressaten nebeneinander eingesetzt. Der parallele Einsatz verschiedener Instrumente ist grundsätzlich sinnvoll, um in einem intelligenten Instrumentenverbund die Vor- und Nachteile der verschiedenen Instrumente auszugleichen und Vollzugs- sowie Akzeptanzprobleme zu lösen.¹⁰⁸⁰ Z.B. können Beihilfen Anreize für überobligatorische Leistungen setzen oder Beratungsangebote den Vollzug von Ordnungs- und Planungsrecht aber auch des Beihilferechts fördern. Nicht selten stehen aber unterschiedliche Instrumente sowie gesetzliche Begrifflichkeiten aufgrund historischer Entwicklungen, unterschiedlicher Zuständigkeiten oder politischer Kompromisse ungeplant und nicht abgestimmt nebeneinander.¹⁰⁸¹

Die europäische und deutsche Agrarpolitik setzt schon gegenwärtig eine Vielzahl von Instrumenten ein. Dabei dominieren zwei Instrumentenarten: zum einen ordnungsrechtliche Anforderungen u.a. für die Errichtung landwirtschaftlicher Anlagen, die Zulassung und die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln oder für die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung; zum anderen Beihilfen, die bei den Direktzahlungen mit Umweltauflagen verknüpft wurden oder mit den Agrarumweltmaßnahmen gezielt bestimmte Umweltleistungen der Landwirte honorieren

¹⁰⁷⁸ Vgl. Sußmann 2006, S. 56 f.

¹⁰⁷⁹ Vgl. nur Kloepper 2004, § 5.

¹⁰⁸⁰ Zu den Anforderungen aus instrumenteller und ökonomischer Sicht Ring/Schröter-Schlaack 2011.

¹⁰⁸¹ Vgl. Sußmann 2006, S. 45 ff., 47 ff., 57 ff. zu den Abstimmungsproblemen allein im Umweltordnungsrecht.

(siehe 3.3.3 und 14.1). Daneben nutzt das Agrarumweltrecht beim ökologischen Landbau und bei flüssigen Bioenergieerzeugnissen das Instrument der Zertifizierung.¹⁰⁸² Schließlich ist die Landwirtschaft mit der nationalen Energiesteuer und den in einigen Bundesländern eingeführten Wassernutzungsabgaben auch abgabenrechtlichen Instrumenten ausgesetzt und sind Landwirte auch von planungsrechtlichen Instrumenten (z.B. Schutzgebieten) betroffen.

Wie in Teil 2 gezeigt, stehen die damit verbundenen Anforderungen an die Landwirtschaft teilweise nicht abgestimmt nebeneinander. Dies führt nicht nur zu einer Zersplitterung des Agrarumweltrechts, sondern kann auch den Vollzug bestimmter Instrumente behindern, wenn sie in der Praxis als zweitrangig oder gar widersprüchlich angesehen werden. Insbesondere das Verhältnis zwischen den ordnungsrechtlichen Anforderungen der guten fachlichen Praxis und den Cross Compliance-Anforderungen bei Direktzahlungen ist verbesserungsbedürftig. Hierbei ist hervorzuheben, dass die europäischen Direktzahlungen nicht zum Schutz der Umwelt oder als Kompensation für ordnungsrechtliche Umwelanforderungen entstanden sind, sondern sie gemäß Art. 33 EGV sowie Art. 39 AEUV der Einkommensverbesserung der Landwirte, der Förderung von Investitionen und modernen Agrarstrukturen sowie der Versorgung der Verbraucher mit preiswerten Lebensmitteln dienen und immer noch dienen.¹⁰⁸³ Erst die immer offensichtlicheren Umweltprobleme haben die Europäische Union im Jahr 2003 veranlasst, die Agrarbeihilfen mit ökologischen Anforderungen zu verknüpfen.¹⁰⁸⁴ Zwar verweisen die Beihilferegeln teilweise auf das europäische Umweltrecht, mit den Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand treten aber auf europäischer und nationaler Ebene eigenständige beihilferechtliche Bewirtschaftungsanforderungen neben die ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung (siehe 3.3).

Gemäß dem Gutachterauftrag liegt der Schwerpunkt dieser Studie auf den ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumenten. Im Folgenden sollen daher nur die Aufgaben und die Bedeutung derselben im Instrumentenverbund skizziert werden, um anschließend auf die Möglichkeiten zur Vermeidung von Regelungs- und Vollzugsdefiziten einzugehen. Hierbei geht es in erster Linie um die Frage, wie man die Effektivität des Agrarumweltrechts verbessern kann.¹⁰⁸⁵ Erst im Anschluss daran stellt sich die weitere Frage nach den effizientesten, d.h. kostengünstigsten effektiven Instrumenten bzw. Instrumentenkombinationen. Beide Fragen können in dieser Studie aber nur summarisch angesprochen werden.¹⁰⁸⁶

8.1. Aufgabe ordnungsrechtlicher Instrumente im Instrumentenverbund

Mit dem Ordnungsrecht kann der Gesetzgeber das Verhalten der Bürger (Privatpersonen und Unternehmen) direkt steuern.¹⁰⁸⁷ Den ordnungsrechtlichen Vorschriften ist der

¹⁰⁸² Dies sind aber keine handelbaren Zertifikate wie z.B. nach dem TEHG.

¹⁰⁸³ Siehe auch die aktuelle Beschreibung der Direktzahlungen durch die Europäische Kommission, ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/funding-opportunities/index_de.htm (29.5.2013).

¹⁰⁸⁴ Verordnung 1782/2003. Vgl. Übersicht über die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihre Ökologisierung seit den neunziger Jahren in von Eickstedt 2010, S. 47 ff. und in Meyer-Bolte 2007, S. 17 ff.

¹⁰⁸⁵ Vgl. Ekardt 2001, S. 36.

¹⁰⁸⁶ Vgl. hierzu z.B. Beiträge in Gawel/Lübbe-Wolff 2000.

¹⁰⁸⁷ Vgl. Klopfer 2004, § 5 Rn. 36 ff.

Adressat kraft Gesetz direkt ausgesetzt. Mit ihnen kann der Gesetzgeber staatsbezogene Pflichten festlegen, das Verhältnis zwischen den Bürgern untereinander regeln (z.B. Rücksichtnahmegebote) und die Inanspruchnahme und Beeinträchtigung von Umwelt und Natur begrenzen. Insbesondere kann er das Unterlassen einer bestimmten Handlung verlangen (Verbote) oder zu einer Handlung verpflichten (Gebote).¹⁰⁸⁸ Dabei muss der Gesetzgeber die Grundrechte der Adressaten beachten und darf diese nur beschränken, wenn es einem öffentlichen Zweck dient und zur Erreichung desselben geeignet, erforderlich und angemessen ist (Verhältnismäßigkeitsprinzip).¹⁰⁸⁹ Auf die Zustimmung oder Motivation des Adressaten kommt es dabei nicht an. Letzteres ist der entscheidende Unterschied zu Instrumenten der indirekten Verhaltenssteuerung (Beihilfen, Zertifikate), bei denen die Adressaten frei entscheiden können, ob sie die Beihilfe oder das Zertifikat mit den entsprechenden rechtlichen Bedingungen oder Auflagen in Anspruch nehmen möchten oder nicht. Ordnungsrechtliche Anforderungen sind dagegen vom Adressaten ohne finanziellen Ausgleich hinzunehmen. Seine Mitwirkung beschränkt sich auf das Befolgen der Ge- und Verbote sowie sonstige normierte Pflichten.¹⁰⁹⁰ Erfüllt er die Anforderungen nicht, handelt er rechtswidrig. Infolgedessen kann die Motivationslage des ordnungsrechtlichen Adressaten ungünstiger und abwehrender als bei Anreizinstrumenten der indirekten Verhaltenssteuerung sein.¹⁰⁹¹ Andererseits können die ordnungsrechtliche Verpflichtung aller, ein gleichbehandelnder Vollzug sowie die damit verbundene Rechtssicherheit die allgemeine Akzeptanz der Normen und der darin enthaltenen gesellschaftlichen Anforderungen erhöhen.¹⁰⁹² Im Einzelnen spielen hierbei aber viele Faktoren eine Rolle und sind die sozialwissenschaftlichen Erklärungsansätze in der Rechtssoziologie, Institutionenökonomie sowie Verhaltens- und Sozialpsychologie breit gefächert.¹⁰⁹³ Bei den Cross Compliance-Anforderungen dürfte sich hingegen die Motivationslage kaum von jener der ordnungsrechtlichen Anforderungen unterscheiden, da hier keine individuellen Verträge geschlossen werden, weil die Auflagen wie ordnungsrechtliche Anforderungen daherkommen.¹⁰⁹⁴

Neben der Normierung materieller Pflichten kennt das Ordnungsrecht formelle Instrumente, mit denen die Behörden die Einhaltung des Rechts überwachen und durchsetzen können (siehe 8.3.3). Diesbezügliche gesetzgeberische Ermächtigungen sind aus Gründen des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts nötig (Art. 20 Abs. 3 GG). Zu den Vollzugsinstrumenten gehören z.B. behördliche Aufsichts- und Kontrollbefugnisse, Anordnungsbefugnisse sowie die Befugnisse für Zwangsmaßnahmen und die Bewehrung mit Ordnungswidrigkeitstatbeständen oder gar Straftatbeständen. Kontrollbefugnisse gestatten den Behörden u.a. Daten zu erheben, Unterlagen einzufordern oder Grundstücke in Augenschein zu nehmen und zu betreten (vgl. § 101 WHG). Mit Anordnungsbefugnissen dürfen die Behörden im Einzelfall rechtlich verbindliche Entscheidungen treffen (Verwaltungsakt), um die Einhaltung gesetzlicher Pflichten einzufordern und diese zu konkretisieren oder festzulegen (vgl. § 100 Abs. 2 S. 2 WHG,

¹⁰⁸⁸ Vgl. Kloepfer 2004, § 5 Rn. 138 ff.

¹⁰⁸⁹ Z.B. BVerfG Urt. v. 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, BVerfGE 110, 141 (163 ff.); Sachs in: Sachs, GG, 2011, Art. 20 Rn. 145 ff.

¹⁰⁹⁰ Vgl. Kloepfer 2004, § 5 Rn. 138 ff, 141 ff.

¹⁰⁹¹ Baehr 2005, S. 64 ff.

¹⁰⁹² Baehr 2005, S. 33 ff., 56 ff., 74 f., 95 ff.

¹⁰⁹³ Ausführlich Baehr 2005, S. 25 ff.; Ekardt 2001, S. 154 ff., 458 ff.

¹⁰⁹⁴ Vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 226 ff.

ausführlicher Abschnitt 11). Kommt der Adressat einer Anordnung nicht nach, können die Behörden aufgrund der Verwaltungsvollstreckungsgesetze des Bundes und der Länder Ersatzmaßnahmen festlegen und durchführen, Zwangsgelder verhängen oder sogar unmittelbaren Zwang ausüben (vgl. §§ 9 ff. BVwVG). Daneben können Verstöße gegen gesetzliche Pflichten oder behördliche Anordnungen Ordnungswidrigkeiten darstellen und die Behörden in diesen Fällen Bußgelder verhängen (vgl. § 103 WHG). Bei besonders schweren Verstößen können auch Straftatbestände des Strafgesetzbuches erfüllt sein, wie z.B. bei Betrugs- und Fälschungshandlungen¹⁰⁹⁵ oder Umweltdelikten.¹⁰⁹⁶

Wichtige Instrumente für einen effektiven Vollzug sind weiterhin Anzeigepflichten der Adressaten und Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Vorhaben (ausführlicher Abschnitt 11). Beide Instrumente helfen, die Informationslage der Behörden wesentlich zu verbessern, indem der anzeigepflichtige oder genehmigungspflichtige Vorhabenträger den zuständigen Behörden die notwendigen Informationen, Unterlagen und Nachweise über seine geplanten Tätigkeiten beibringen muss (vgl. z.B. §§ 17, 34 Abs. 6 BNatSchG). Des Weiteren dienen sie dem Vorsorgeprinzip, da das Vorhaben bis zur Genehmigungsentscheidung oder innerhalb einer bestimmten Zeit noch nicht realisiert werden darf. Nur bei der nachträglichen Anzeigepflicht (z.B. § 9 Abs. 1 BioAbfV) entfällt diese Vorsorgefunktion.

Die Vollzugsinstrumente sind regelmäßig auch bei Beihilfen, Abgaben und Zertifikaten nötig, damit die verwaltenden Behörden die Instrumente im Einzelfall korrekt durchsetzen bzw. näher bestimmen können. So müssen Abgaben bei den Abgabepflichtigen kontrolliert und gegebenenfalls mittels Verwaltungszwang eingetrieben, Beihilfen genehmigt und die damit verbundenen Auflagen überwacht und Zertifikate erteilt bzw. private Zertifizierungsstellen zugelassen werden. Die Gesetze zu ökonomischen Anreizinstrumenten enthalten daher oftmals einige dieser Vollzugsinstrumente (z.B. Art. 19 ff. Direktzahlungsverordnung 73/2009).

Insgesamt ist anerkannt, dass beim Schutz der Umwelt auf ordnungsrechtliche Instrumente nicht verzichtet werden kann.¹⁰⁹⁷ Dies gilt auch für das Verhältnis der Landwirtschaft zur Umwelt. Der gegenwärtig teilweise eingeschlagene Weg, die Landwirtschaft von allgemeinen ordnungsrechtlichen Pflichten freizustellen oder begünstigende Sonderregelungen für sie zu normieren, ist daher zu überdenken und den gesellschaftlichen Zielen und bestehenden Umweltproblemen anzupassen.

8.2. Aufgabe planungsrechtlicher Instrumente im Instrumentenverbund

Bei Plänen ist zu unterscheiden zwischen rechtlichen Planungsinstrumenten, die auf Räume und Flächen Bezug nehmen, und lediglich prozessbezogenen Planungen im Sinne von Strategien oder Konzepten (z.B. Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, Deutsche Klimaanpassungsstrategie). Letztere fallen zwar ebenso unter den allgemeinen Planungsbegriff, sollen hier aber nicht weiter untersucht werden, da von ihnen keine direkten Rechtswirkungen ausgehen. Beiden Planungsarten ist aber gemeinsam, dass sie

¹⁰⁹⁵ Z.B. Subventionsbetrug oder Erschleichen von Leistungen (§§ 264, 265a StGB), Fälschung von Daten, Unterlagen und Urkunden (§§ 267 ff. StGB).

¹⁰⁹⁶ §§ 324 ff. StGB.

¹⁰⁹⁷ Köck NuR 1992, 412 (415 f.); Kirchhof 1999, S. 3 (5 ff.); Ring/Schröter-Schlaack 2011.

die Zukunft vorausnehmen, indem sie antizipierend Ziele festlegen und die erforderlichen Veränderungsmaßnahmen bestimmen.¹⁰⁹⁸

Flächenbezogene Planungen dienen v.a. dazu bestehende Flächennutzungen zu dokumentieren und flächenbezogene Ziele oder die erlaubten bzw. angestrebten Flächennutzungen festzulegen bzw. verbindlich festzusetzen. Sie können auch flächenbezogene Ziele und Maßnahmen oder bestimmte Anforderungen an Art und Maß der Nutzungen enthalten. In der Regel bereiten sie andere behördliche Entscheidungen über Landnutzungen vor. Teilweise beinhalten sie aber selber schon Letztentscheidungen. Insbesondere sollen sie Flächennutzungskonflikten vorbeugen bzw. entstandene Konflikte lösen. Beides ist zwar auch Aufgabe des Ordnungsrechts. Allerdings sind Planungen in besonderer Weise geeignet, komplexe Situationen mit verschiedenen konfligierenden Belangen und mit kumulativen Wirkungen, die über das einzelne Vorhaben hinausgehen, zu bewältigen, Problemverlagerungen zu verhindern und gesamtträumliche Standortvergleiche herzustellen.¹⁰⁹⁹ Pläne ermöglichen es, die verschiedenen umwelt- und agrarrechtlichen Anforderungen an den Raum im Rahmen einer planerischen Gesamtabwägung zu synchronisieren.

Für die im Bereich des Umweltschutzes angestrebte Nachhaltigkeit und Integration von Belangen (vgl. § 6 Abs. 1 S. 2 WHG) erfüllen Planungsinstrumente wichtige Steuerungs- und Abwägungsfunktionen, die sich mit allgemeinen ordnungsrechtlichen Anforderungen oder einzelfall- und anlassbezogenen Verwaltungsentscheidungen nur begrenzt erzielen lassen.¹¹⁰⁰ Die für die planerische Konfliktbewältigung notwendige Planungsfreiheit steht nicht nur dem planenden Gesetzgeber, sondern auch dem behördlichen Planungsträger in Form eines eingeräumten Planungsermessens zur Verfügung, welches i.d.R. auch ein Steuerungs- und Bewirtschaftungsermessens beinhaltet.¹¹⁰¹ Äußere Planungsgrenzen können aus der Verfassung, dem Europarecht oder dem einfachen Recht erwachsen. Mit dem allgemeinen planerischen Abwägungsgebot (vgl. § 1 Abs. 7 BauGB, § 7 Abs. 2 ROG) bestehen auch innere Begrenzungen des Planungsermessens, welche den Planungsvorgang lenken. Die Planungsträger müssen insbesondere alle betroffenen öffentlichen und privaten Belange ermitteln, in die Abwägung einstellen und möglichst korrekt gewichten.¹¹⁰² Der besseren Ermittlung und Gewichtung von Umweltbelangen dient das europarechtliche Verfahrenselement der strategischen Umweltprüfung (SUP).¹¹⁰³ Die korrekte Gewichtung der Belange ist in der Praxis jedoch weiterhin problematisch, da mangels etablierter oder gesetzlich vorgegebener Bewertungskriterien oder numerischer Bewertungssysteme der Planungsträger einen erheblichen Beurteilungsspielraum besitzt, was die Abwägung für subjektive Wertungen öffnet.¹¹⁰⁴

Die Möglichkeiten der Flächensteuerung und Konfliktbewältigung hängen nicht nur von der konkreten Planungsaufgabe und -funktion, sondern wesentlich auch davon ab, ob die

¹⁰⁹⁸ Vgl. Köck 2012b, § 37 Rn. 9 ff.

¹⁰⁹⁹ Gärditz Die Verwaltung 2007, 203 (204, 218 ff.).

¹¹⁰⁰ Gärditz Die Verwaltung 2007, 203 (225 ff.).

¹¹⁰¹ Köck 2012b, § 37 Rn. 99 ff.

¹¹⁰² Köck 2012b, § 37 Rn. 104 ff.

¹¹⁰³ Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EU Nr. L 197 vom 21.7.2011, S. 30 ff. (SUP-Richtlinie) sowie die deutsche Umsetzung in §§ 14a-14n UVPG.

¹¹⁰⁴ Ausführlich zur Problematik der Gewichtung und den Vorteilen numerischer Methoden Hofmann 2007. Zustimmend Köck 2012b, § 37 Rn. 111.

Pläne verwaltungsinterne (z.B. Raumordnungspläne) oder außenverbindliche Wirkungen haben (z.B. Bebauungspläne).¹¹⁰⁵ Die meisten rechtlichen Planungsinstrumente sind nicht außenverbindlich. Außenverbindliche Pläne bedürfen der Form eines formellen Gesetzes (Parlamentsgesetz, Rechtsverordnung oder gemeindliche Satzung). Eine spezifische planungsrechtliche Rechtsform besteht nicht. Da Pläne nicht nur kartographische Darstellungen, sondern regelmäßig auch einen Textteil aufweisen, ist hier der Übergang zu ordnungsrechtlichen Regelungen fließend. Dies gilt insbesondere für Schutzgebietsausweisungen (z.B. nach §§ 21 ff. BNatSchG), da diese rechtsverbindliche Vorschriften über die erlaubten bzw. verbotenen Landnutzungsformen und sonstigen Handlungen im Gebiet enthalten.¹¹⁰⁶ Materiell werden die Schutzgebietsausweisungen gleichwohl als Pläne eingestuft.¹¹⁰⁷ Ebenfalls fließend ist das Verhältnis von Planung und ordnungsrechtlichen Genehmigungsentscheidungen im Fall der Planfeststellung, mit der sowohl konkrete Einzelvorhaben mit größerer Raumwirkung oder höherem Abstimmungsbedarf genehmigt werden (z.B. Gewässerausbau, Infrastrukturvorhaben) als auch teilweise verbindliche Flächensteuerungen erfolgen (z.B. flurbereinigungsrechtlicher Wege- und Gewässerplan). Die herrschende Meinung sieht trotz der Genehmigungsfunktion in der Planfeststellung gleichwohl einen Plan und erkennt hier daher ein Planungsermessen und ein Abwägungsgebot an.¹¹⁰⁸

Im Einzelnen lassen sich mit umweltrechtlichen Planungen folgende Funktionen wahrnehmen:

- Ermittlung und Darstellung des Istzustandes eines Raumes mit seinen Flächennutzungen sowie Ökosystemfunktionen und -leistungen einschließlich des Zustandes der Umweltmedien und den Vorkommen von Biotopen und wildlebenden Arten etc.
- Bestimmung und Festlegung von Zielen, zukünftigen Nutzungsoptionen, Schutzgütern und schützenswerten Flächen (z.B. Infrastrukturtrassen, gesetzlich geschützte Biotope)
- Festlegung oder Festsetzung von flächenbezogenen Nutzungsanforderungen und -grenzen (z.B. standortbezogene Anforderungen an die gute fachliche Praxis, Schutz- und Bewirtschaftungsanforderungen)
- Abstimmung mit sonstigen relevanten Planungen und Maßnahmen im Plangebiet

Planungsrechtliche Instrumente können darüber hinaus einen Gewinn an Partizipation der Bürger und damit an demokratischer Beteiligung und Mitbestimmung sowie beim Vollzug von umweltrechtlichen Anforderungen bieten. Die Öffentlichkeit ist zum einen im Rahmen der strategischen Umweltprüfung gemäß § 14i UVPG bei den in Anlage 3 des UVPG genannten Plänen zu beteiligen. Hierzu gehören u.a. Raumordnungspläne, wasserrechtliche Maßnahmenprogramme und Hochwasser-Risikomanagementpläne,

¹¹⁰⁵ Vgl. Köck 2012b, § 37 Rn. 32 ff.

¹¹⁰⁶ Möckel (2008b), S. 169, 172. Z.B. § 7 Verordnung Gipskarstlandschaft Hainholz (LSA); § 9 Verordnung Nationalpark Bayerischer Wald; § 6 Verordnung Müritz-Nationalpark; § 4 Verordnung NSG Hammersbecker Wiesen (Bremen); § 4 Verordnung NSG Unteres Recknitztal (MV). Hinsichtlich des Anpassungsbedarfs des naturschutzrechtlichen Habitatschutzes wird auf das Parallelgutachten zum Naturschutzrecht bzw. auf Möckel/Köck (2009) verwiesen. In Nordrhein-Westfalen sind sie teilweise Bestandteil der verbindlichen Landschaftsplanung.

¹¹⁰⁷ Kloepfer 2004, § 5 Rn. 22.

¹¹⁰⁸ Köck 2012b, § 37 Rn. 19.

Bauleitplanungen sowie Luftreinhaltepläne. Zum anderen sehen auch die Fachgesetze weitere Beteiligungen der Bürger vor.¹¹⁰⁹ Sofern Pläne nicht nur von Behörden erstellt, sondern wie z.B. im Fall der Nationalparkgesetze, gemeindlicher Bebauungspläne oder der Landschaftspläne in Nordrhein-Westfalen durch die gewählte Volksvertretung (Parlament, Gemeinderat) beschlossen werden, besitzen sie eine direkte demokratische Legitimation. Gleichwohl sollten insbesondere auf der kommunalen Ebene die Kreis- und Gemeinderäte auch bei den anderen Planungen einbezogen werden (v.a.

Flächennutzungsplan, Landschaftsplan), um sowohl eine größere Legitimation als auch eine stärkere demokratische Mitbestimmung zu erreichen. Institutionenökonomische Untersuchungen zeigen, dass die Partizipation an der Aufstellung von Regeln deren Befolgung und damit den Vollzug entsprechender Festsetzungen deutlich erhöhen kann.¹¹¹⁰ Dies gilt umso mehr, wenn die Bürger bzw. alle Adressaten den konkreten Vollzug der Festsetzungen selber beobachten oder mitgestalten können.¹¹¹¹ Letzteres ist i.d.R. nur bei lokalen Planungen wie der Bauleitplanung und bei den Landschaftsplänen möglich, da hier noch die erforderliche örtliche Nähe besteht.

Insgesamt sind planerische Instrumente ein unverzichtbarer Bestandteil eines Instrumentenverbundes, mit dem eine nachhaltigere Landnutzung und insbesondere Landwirtschaft erreicht werden soll.

8.3. Vollzugseffektive Ausgestaltung von agrarumweltrechtlichen Instrumenten

8.3.1. Vollzugsdefizite und ihre Ursachen

Dass im Umweltrecht Defizite beim Vollzug der Regelungen bestehen, wurde schon in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts exemplarisch anhand des Wasser- und Immissionsschutzrechts dargelegt.¹¹¹² Trotz oder vielleicht auch wegen des Ausbaus des Umweltrechts und seiner Instrumente wurde auch in den nachfolgenden Jahrzehnten ein erhebliches Vollzugsproblem beim Umweltrecht festgestellt und von Behördenmitarbeitern selber beklagt,¹¹¹³ wobei dies kein speziell deutsches Problem ist.¹¹¹⁴ Aktuelle Untersuchungen sind sehr selten und beschränken sich auf einzelne Bereiche des Umweltrechts (siehe Teil 2).¹¹¹⁵ In Anbetracht der bestehenden und seit Jahrzehnten bekannten Umweltprobleme und -belastungen dürften die Vollzugs- und Regelungsdefizite auch im Bereich der Landwirtschaft nicht geringer sein. Genauere Untersuchungen gibt es in diesem Bereich aber kaum, insbesondere nicht zum agrarrelevanten Umweltrecht. Lediglich beim Vollzug der Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts und der Düngeverordnung (DüV) liegen überhaupt behördliche Daten zur Anzahl der Kontrollen, zu den festgestellten Verstößen und zu verhängten Sanktionen öffentlich vor (siehe 3.4.1 und 5.4.1).

Die vorliegenden Untersuchungen besagen, dass die meisten behördlichen Kontrollen und die größte Prüfung der Einhaltung von Umweltvorschriften im Rahmen der

¹¹⁰⁹ Z.B. § 3 BauGB bei Bauleitplänen, § 83 Abs. 4 WHG für wasserrechtliche Bewirtschaftungspläne.

¹¹¹⁰ Ostrom 1999, S. 121 ff.

¹¹¹¹ Ostrom 1999, S. 25 f.

¹¹¹² Winter 1975; Mayntz/Derlien/Bohne 1978.

¹¹¹³ Vgl. Lübke-Wolff 1996, S. 77 (80 ff.) m.w.N.

¹¹¹⁴ Krämer 1996, S. 7 ff.

¹¹¹⁵ Z.B. hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung Schubert 2001; Stich DVBl 2002, 1588 ff.

Erstzulassung von Anlagen erfolgen, wenn der Vorhabenträger von den Behörden eine Genehmigung erhalten möchte und hierfür die nötigen Unterlagen und Informationen vorlegen muss.¹¹¹⁶ Schon bei der späteren Kontrolle, ob die genehmigte Anlage tatsächlich das Umweltrecht und gegebenenfalls spezifizierte Anforderungen der Genehmigung einhält, fällt die Prüfungsdichte ab.¹¹¹⁷ Noch größer sind die Kontrolldefizite bei nicht genehmigungspflichtigen Anlagen und Maßnahmen.¹¹¹⁸ Hier werden die zuständigen Behörden oftmals nur aufgrund besonderer Anlässe tätig (z.B. offensichtliche Verstöße, Hinweise aus der Bevölkerung oder anderer Behörden), da sie i.d.R. wenig personelle Kapazitäten für eigene anlasslose Untersuchungen haben, sei es systematisch oder stichprobenartig. Damit ist das fehlende Wissen eines der großen Probleme des Vollzugs.¹¹¹⁹ Selbst wenn die Behörden von Verstößen Kenntnis haben, muss es nicht zu einer behördlichen Anordnung oder einem Bußgeldbescheid kommen, da den Behörden hier regelmäßig ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum gesetzlich eingeräumt ist. Derartige Spielräume sind gut, um abstrakte Rechtssätze auf den konkreten Einzelfall anzuwenden. Sie bieten aber auch Möglichkeiten, Standards aufzuweichen und Anforderungen abzusenken bzw. ganz auf behördliches Eingreifen zu verzichten.¹¹²⁰ Aufgrund hoher Arbeitsbelastung – allein schon durch Genehmigungsverfahren –, dem Erfordernis einer gerichtsfesten Begründung des Verwaltungsaktes, fehlender juristischer oder fachlicher Kenntnisse sowie des oftmals vorhandenen politischen und ökonomischen Drucks verzichten die Behördenmitarbeiter nicht selten auf Anordnungen und Bußgeldbescheide oder setzen geringere Anforderungen in den Zulassungen fest.¹¹²¹ Neben den Beurteilungs- und Ermessensspielräumen erweisen sich auch unbestimmte Rechtsbegriffe, Generalklauseln und widersprüchliche Vorschriften als Einfallstore für behördliche Vollzugsdefizite, da es bei den wenigsten Umweltvorschriften zu gerichtlichen Verfahren und klärenden Rechtsprechungsentscheidungen kommt.¹¹²² Letzteres scheint insbesondere in Bezug auf die Landwirtschaft besonders problematisch zu sein, da es mit Ausnahme des Immissionsschutzrechts kaum Rechtsprechung zum Agrarumweltrecht gibt (siehe JURIS-Auswertungen in 3.4.4, 4.4.4, 5.4.4 und 6.4.4). Sind die Vollzugsprobleme zu groß und offensichtlich, sind die betreffenden umweltrechtlichen Vorschriften nur noch symbolische Umweltpolitik.¹¹²³ Prominentestes Beispiel im Agrarumweltrecht sind die Regelungen zur guten fachlichen Praxis in § 17 BBodSchG.¹¹²⁴

Betrachtet man die behördlichen Evaluierungen zu den Cross Compliance-Anforderungen und der DüV (siehe 5.4.1), so ist zu konstatieren, dass die Kontrollquoten je nach Bundesland bei 1 bis 5 Prozent lagen und bei 3 bis 35 Prozent der kontrollierten Betriebe Bußgeldbescheide verhängt wurden.¹¹²⁵ Der Anteil der Betriebe, bei denen wegen Verstößen die Direktzahlungen gekürzt wurden, war sogar noch höher. Allerdings war

¹¹¹⁶ Lübbe-Wolff 1996, S. 77 (78 ff.) m.w.N.

¹¹¹⁷ Lübbe-Wolff 1996, S. 77 (85).

¹¹¹⁸ Lübbe-Wolff 1996, S. 77 (78 ff., 100 ff.) m.w.N.

¹¹¹⁹ Ekardt 2001, S. 117 ff.

¹¹²⁰ Vgl. Sußmann 2006, S. 100 ff.

¹¹²¹ Lübbe-Wolff 1996, S. 77 (85 ff., 100 ff.) m.w.N.

¹¹²² Lübbe-Wolff 1996, S. 77 (97 f.) m.w.N.

¹¹²³ Vgl. Beiträge von Lübbe-Wolff, Steinberg, Schink und Karl in: Hansjürgens/Lübbe-Wolff 2000.

¹¹²⁴ Als rein symbolisch und appellierend stufen z.B. Smeddinck/Hogenmüller ZAU 2000, 298 (303 ff.); Numberger in: Oerder/Numberger/Schönfeld, BBodSchG, 1999, § 17 Rn. 2; Peine NuR 2002, 552 ff. und Lübbe-Wolff 2000a (40 f.) den § 17 BBodSchG ein.

¹¹²⁵ Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 230 f.

die durchschnittliche Höhe der Kürzungen sehr gering und lag 2009 bei Verstößen gegen die Nitratrichtlinie durchschnittlich bei 3 Eurocent je Hektar Landwirtschaftsfläche (d.h. 3 € bei einem 100-Hektar-Betrieb).¹¹²⁶ Die durchschnittliche Höhe der Bußgelder aufgrund von Verstößen gegen die DüV war sogar mit 0,1 bis 2 Eurocent/ha LF (d.h. 0,1 bis 2 € für einen 100-Hektar-Betrieb) noch niedriger. Eine Lenkungswirkung entfalten derartige Sanktionen nicht, da sie i.d.R. niedriger als die Kosten der Einhaltung sind.¹¹²⁷

Ein Grundproblem des Vollzugs umweltrechtlicher Regelungen bleibt trotz behördlicher Kontrollen und Zwangsmittel die zu geringe Motivation der Normadressaten, Umweltvorschriften einzuhalten.¹¹²⁸ Dies ist nicht sehr verwunderlich, da Umweltrecht in der Regel menschliches und insbesondere wirtschaftliches Handeln beschränkt und insofern auf starke gegenteilige Individualinteressen trifft, die durch das politische und gesellschaftliche Interesse an Wohlstand, Arbeitsplätzen und Wirtschaftswachstum allgemein anerkannt sind und mittels der Grundrechte verfassungsrechtlich geschützt werden.¹¹²⁹ Die schon erwähnten Untersuchungen zu gemeinschaftlich bewirtschafteten Gütern (Allmenden) zeigen, dass die Motivation, sich rechtmäßig zu verhalten und sich Ziele des Gemeinwohls zu eigen zu machen, höher ist, wenn die bewirtschaftenden Gruppen sich die Regeln selber setzen und die sozialen Strukturen sowie die gegenseitige Kontrolle der Bewirtschaftenden nicht gestört sind.¹¹³⁰ In einem komplexen Staatsgebilde mit mehreren Entscheidungsebenen ist allerdings die Mitbestimmung über konkrete Landnutzungen auch in einem demokratischen Rechtsstaat gering, da viele Bewirtschaftungsvorgaben auf überörtlichen, überregionalen oder gar supranationalen Ebenen festgelegt werden.¹¹³¹ Letzteres hat den Vorteil, dass in einem größeren Gebiet (Region, Land, Staat, Union) grundsätzlich die gleichen rechtlichen Anforderungen gelten, was dem Gebot der Gleichbehandlung entspricht und den Warenverkehr befördert. Nachteilig ist allerdings, dass diese Vorgaben – egal ob ordnungs- oder beihilferechtlich – die Adressaten von oben herab ansprechen und diese sich daher die dahinterstehenden Ziele und Motivationen nur selten zu eigen machen. Vor- und Nachteile ließen sich ausgleichen, wenn auf den höheren Ebenen die Rahmen und Mindestanforderungen und auf der regionalen oder lokalen Ebene die genauen Bewirtschaftungsanforderungen festgelegt werden.

8.3.2. Möglichkeiten der Vermeidung von gesetzlichen Regelungsdefiziten

Vollzugsdefizite lassen sich nicht nur mit mehr qualifiziertem Personal in den Umweltverwaltungen allein lösen. Vielmehr zeigen die erwähnten Untersuchungen, dass es oftmals schon auf der Regelungsebene hakt, wenn Vorschriften unbestimmte Begriffe verwenden, keine qualitativen und quantitativen Festlegungen enthalten, weitreichende Beurteilungs- und Ermessensspielräume einräumen sowie durch unklare bzw. zu enge Tatbestandsmerkmale oder umfangreiche Ausnahmegesetze den Durchsetzungsanspruch der Regelung unmittelbar schwächen (siehe Teil 2).¹¹³² Für eine

¹¹²⁶ Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 233 unter Bezugnahme auf Daten des BMELV.

¹¹²⁷ Siehe auch Kritik des Europäischen Rechnungshofs 2008, S. 29 ff.

¹¹²⁸ Krämer 1996, S. 7 f.; Lübke-Wolff 1996, S. 77 (101 f.).

¹¹²⁹ Ekardt 2001, S. 324 ff.

¹¹³⁰ Ostrom 1999, S. 21 ff., 121 ff., 242 f.

¹¹³¹ Z.B. die Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.

¹¹³² Vgl. Ekardt 2001, S. 442 ff., 451 f.

vollzugsförderliche Ausgestaltung ordnungs- und planungsrechtlicher Anforderungen an die Landwirtschaft sind v.a. folgende allgemeine Erfordernisse wichtig:

- a) Umweltrechtliche Pflichten bedürfen einer gesetzlichen Formulierung, welche auch die Verbindlichkeit der Anforderungen verdeutlicht.¹¹³³ Ungünstig ist daher z.B. die Bezeichnung als Grundsätze.
- b) Die Pflichten sollten möglichst qualitative und quantitative Anforderungen enthalten.
- c) Die Pflichten müssen für die Behörden und die Adressaten verständlich, widerspruchsfrei und in der Praxis umsetzbar sein.¹¹³⁴
- d) Behördliche Beurteilungs- und Ermessensspielräume sind sparsam einzusetzen und wenn, dann durch konkrete Tatbestandsdefinitionen sowie Ermessensgrenzen und -kriterien einzugrenzen.¹¹³⁵
- e) Sie sollten sich möglichst einfach von den Behörden kontrollieren und gegebenenfalls zwangsweise durchsetzen lassen.¹¹³⁶
- f) Das Verlangte muss zur Erreichung des gewünschten öffentlichen Ziels geeignet und erforderlich sowie zumindest im Regelfall mit einem nicht unangemessenen Aufwand erreichbar sein (Verhältnismäßigkeitsprinzip).¹¹³⁷

Möglich ist eine gesetzliche Normierung durch parlamentarische Gesetze oder durch untergesetzliche Verordnungen der gesetzlich ermächtigten Regierungen, Ministerien oder Behörden gemäß Art. 80 GG. Gesetze haben eine größere demokratische Legitimation als administrative Verordnungen, sind aufgrund der parlamentarischen Verfahren aber zeitaufwendiger in der Erstellung bzw. Änderung. Verordnungen lassen sich schneller und flexibler erstellen und sind ein etabliertes Instrument, um umweltrechtliche Anforderungen an Unternehmen zu konkretisieren (z.B. Düngeverordnung, Verordnungen zum BImSchG).¹¹³⁸ Grundrechtswesentliche Fragen müssen nach dem BVerfG aber vom parlamentarischen Gesetzgeber per Gesetz entschieden werden.¹¹³⁹ Ergänzend kennt die deutsche Rechtsordnung allgemeine Verwaltungsvorschriften, welche die Verwaltung kraft ihrer Organisationsbefugnis für z.B. einen einheitlichen Gesetzesvollzug erlassen kann.¹¹⁴⁰ Ihnen kommt nur eine interne Bindungswirkung zu, die sich allerdings über einzelne Verwaltungsentscheidungen (insbesondere Genehmigungen) auch nach außen hin auswirkt. Sie können im beschränkten Umfang auch der Normkonkretisierung dienen.¹¹⁴¹ Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften weisen zwar an sich ebenfalls keine außenverbindliche Rechtswirkung auf, lenken aber die Entscheidungen der Verwaltung noch stärker und

¹¹³³ Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 35 f.

¹¹³⁴ Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 25.

¹¹³⁵ Lübke-Wolff 2000b, 151 (165 f.).

¹¹³⁶ Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 40.

¹¹³⁷ Z.B. BVerfG Urt. v. 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, BVerfGE 110, 141 (163 ff.); Sachs in: Sachs, GG, 2011, Art. 20 Rn. 149 ff.

¹¹³⁸ Kloepfer 2004, § 3 Rn. 71 ff.

¹¹³⁹ St. Rspr. BVerfG: z.B. Beschl. v. 19.7.1972 – 2 BvR 872/71, BVerfGE 34, 165 (192 f.); BVerfG Beschl. 8.8.1978 – 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89 (124 ff.); BVerfG Urt. v. 14.07.98 – 1 BvR 1640/97, BVerfGE 98, 218 (251 f.). Siehe auch Kloepfer 2004, § 3 Rn. 73.

¹¹⁴⁰ Hill/Martini 2012, § 34 Rn. 37.

¹¹⁴¹ Hill/Martini 2012, § 34 Rn. 44.

werden auch von den Gerichten als Auslegungsleitlinie gesetzlicher Normen bzw. als technische Normkonkretisierung mit Außenwirkung anerkannt (z.B. Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft).¹¹⁴² Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften eignen sich insbesondere zur Festlegung von Detailkriterien und technischen Spezifikationen, genügen nach dem EuGH aber wegen der eingeschränkten Außenwirkung nicht für die Umsetzung europäischer Richtlinien.¹¹⁴³ Im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung sind Verwaltungsvorschriften nur eingeschränkt zu empfehlen, solange die Bodenbewirtschaftung keinem Zulassungsverfahren unterliegt und es daher keine behördliche Implementation der Verwaltungsvorschriften in die Genehmigungsentscheidungen gibt.

Die Nummern 3) bis 5) geben verfassungsrechtliche und verwaltungspraktische Erfordernisse wieder.¹¹⁴⁴ Sie entsprechen den Kriterien des S.M.A.R.T.-Ansatzes für ein gutes Management, wonach Ziele und (betriebliche) Anweisungen konkret (specific), messbar (measureable), erreichbar (achievable), sachgerecht (relevant) und mit einem Datum versehen (timed) sein sollten (siehe 2.2.2). Da ordnungsrechtliche Ge- und Verbote i.d.R. ab Inkrafttreten des einführenden Gesetzes gelten, sofern keine Übergangsfristen bestimmt sind, ist auch das zeitliche Kriterium des S.M.A.R.T.-Ansatzes erfüllt. Enthalten die ordnungsrechtlichen Regelungen Gebote, die z.B. auf die Herstellung oder Wiederherstellung eines bestimmten Zustands gerichtet sind, bedarf es einer gesetzlichen Regelung, bis wann die Herstellung abgeschlossen sein muss.¹¹⁴⁵

Bei der Landwirtschaft stehen die staatliche Lenkung und insbesondere auch die ordnungsrechtliche Steuerung einer besonders hohen Komplexität der Umweltauswirkungen gegenüber.¹¹⁴⁶ Denn anders als Industrieanlagen wirtschaftet die Landwirtschaft im offenen System direkt in der Umwelt. Standortverhältnisse und Witterung beeinflussen die Bewirtschaftung und die Umweltauswirkungen. Die regionale, naturräumliche und agrarstrukturelle Vielfalt ist mit der modernen Landwirtschaft zwar gesunken, aber nicht verschwunden. Umgekehrt wirken sich landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen direkt und ungefiltert auf die Umwelt aus. Hinzu kommen die indirekten und kumulativen Wirkungen, wenn wie in Deutschland mehr als 50 Prozent der Landfläche landwirtschaftlich genutzt werden. Sie übersteigen oftmals die unmittelbaren Auswirkungen deutlich und können weitreichende Fernwirkungen zeigen (z.B. Überdüngung von Nord- und Ostsee, Verstärkung des Klimawandels).

Für die ordnungsrechtliche Verringerung der negativen Umweltauswirkungen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung lassen sich neben den oben aufgelisteten allgemeinen Erfordernissen weiterhin folgende Leitlinien aufstellen:¹¹⁴⁷

1. Mit den Anforderungen sollten sich die in Teil 2 dargestellten gesellschaftlichen Umweltziele möglichst effektiv und effizient erreichen lassen.

¹¹⁴² Vgl. BVerwG Urt. v. 19.12.1985 – 7 C 65/82 72, BVerwGE 300 (320 f.); Kloepfer 2004, § 3 Rn. 74.

¹¹⁴³ Kloepfer 2004, § 3 Rn. 75; Hill/Martini 2012, § 34 Rn. 45. Vgl. z.B. EuGH Urt. v. 28.2.1991 – C-131/88, Slg. 1991, I-825 (867); EuGH Urt. v. 17.10.1991 – C-58/89, Slg. 1991, I-4983 (5023 f.).

¹¹⁴⁴ Die verfassungsrechtlichen Erfordernisse ergeben sich v.a. aus Art. 20 GG (Rechtsstaatsprinzip, Vorrang und Vorbehalt der Gesetze), welcher vom BVerfG eine umfangreiche Interpretation erfahren hat (vgl. z.B. Sachs in: Sachs, GG, 2011, Art. 20 Rn. 74 ff.).

¹¹⁴⁵ Z.B. Einsaat von Grünland nach Dauergrünlandumbruch innerhalb von vier Wochen.

¹¹⁴⁶ Knickel et al. 2001, S. 22 f.; Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 31.

¹¹⁴⁷ Vgl. Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 34 ff.; Knickel et al. 2001, S. 20 ff.

2. Die Anforderungen sollten den tragenden Prinzipien des Umweltrechts gerecht werden und insbesondere das Vorsorgeprinzip¹¹⁴⁸ und das Verursacherprinzip¹¹⁴⁹ verwirklichen und das politische Nachhaltigkeitsprinzip¹¹⁵⁰ berücksichtigen.
3. Es sollten allgemeine Mindestanforderungen gestellt werden, die europaweit oder zumindest deutschlandweit gültig sind.
4. Um die besondere ökologische Situation der unterschiedlichen Naturräume und Landschaften zu berücksichtigen, sollten die deutschlandweiten Anforderungen durch standörtliche Anforderungen ergänzt werden, die möglichst regional oder lokal festzulegen sind.
5. Um die Weiterentwicklung von Wissen, Technik und Bewirtschaftungsweisen zu berücksichtigen und anzuregen, sollten die Anforderungen möglichst wenig statisch, sondern dynamisch ausgestaltet sein.

Ob die Anforderungen eher ergebnis- oder handlungsorientiert ausgestaltet sein sollten, ist eine Frage, die in der Literatur diskutiert wird.¹¹⁵¹ Ergebnisorientierten Anforderungen räumt man grundsätzlich einen Vorrang ein, da sie Landwirten Freiheit bezüglich der Art und Weise der Zielerreichung lassen. Entscheidend sind letztlich v.a. die Praktikabilität und die Kontrollierbarkeit der Anforderung. Auch die Verfügbarkeit bzw. die möglichst einfache Generierung von Daten ist ein wichtiger Aspekt bei der Auswahlentscheidung.¹¹⁵²

Im Bereich der Gefahrenabwehr und Vorsorge ist das Verursacherprinzip nicht nur aufgrund des Umweltstaatsziels in Art. 20a GG,¹¹⁵³ sondern auch als Gleichheitsmaßstab i.S.v. Art. 3 Abs. 1 GG geboten.¹¹⁵⁴ Bezogen auf die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung bedeutet dies, dass hier nicht nur grundsätzlich ähnliche Anforderungen an Gefahrenabwehr und Vorsorge wie bei anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten – insbesondere emittierende Industrie und Gewerbe – zu stellen sind, sondern das Verursacherprinzip soweit wie möglich zu verwirklichen ist. Beides setzt entsprechende ordnungsrechtliche Vorgaben gegenüber den Verursachern, ausreichende Kontroll- und Vollzugsbefugnisse sowie auch effektive Planungsinstrumente voraus.

Die regionale und strukturelle Vielfalt und Komplexität der landwirtschaftlichen Nutzung und Umweltauswirkungen erfordert neben bundesweit einheitlichen Anforderungen auch standort- oder landschaftsbezogene Konkretisierungen.¹¹⁵⁵ Landwirtschaftliche Umweltgefährdungen haben einen hohen Standortbezug und divergieren aufgrund der geologischen und topographischen Standortunterschiede schon auf kleinräumlicher Ebene beträchtlich. Nicht jeder Standort ist des Weiteren gleich vulnerabel,

¹¹⁴⁸ Art. 191 Abs. 2 AEUV; Kloepfer 2004, § 4 Rn. 8 ff.

¹¹⁴⁹ Art. 191 Abs. 2 AEUV; Kloepfer 2004, § 4 Rn. 41 ff.

¹¹⁵⁰ Über den Inhalt des Nachhaltigkeitsprinzips bestehen grundlegende Auslegungsdiskrepanzen, insbesondere zwischen dem 3-Säulen-Modell aus Ökologie-Ökonomie-Soziologie und dem starken ökologischen Ansatz einer dauerhaft umweltgerechten Gesellschaft (vgl. Beiträge von Ott und Reh binder in SRU 2009). Vgl. auch die vier Managementregeln zur Nachhaltigkeit von Herman Daly 2007, S. 117 ff.

¹¹⁵¹ Siehe Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 40 f.; von Eickstedt 2010, S. 213 ff. bezogen auf Agrarumweltmaßnahmen.

¹¹⁵² Knickel et al. 2001, S. 20.

¹¹⁵³ Vgl. Murswiek in: Sachs, GG, 2011, Art. 20a Rn. 35; Kloepfer 2004, § 4 Rn. 52.

¹¹⁵⁴ Ausführlich hierzu Möckel NuR 2012c, 225 (229 f.); Möckel 2006, S. 296 ff. Vgl. Kloepfer 2004, § 4 Rn. 52;

Dietrich Murswiek, in: Sachs, GG, 2011, Art. 20a Rn. 35.

¹¹⁵⁵ SRU 2002a, Tz. 339 ff.; Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 56 ff.; Knickel et al. 2001, S. 24 f.

schutzbedürftig oder schützenswert. Aufgrund der örtlichen Unterschiede der abiotischen und biotischen Faktoren sind standortspezifische Bewirtschaftungsanforderungen für den Schutz von Böden, Gewässern, Natur und Landschaft geboten.¹¹⁵⁶ Eine standortbezogene Konkretisierung der rechtlichen Bewirtschaftungsanforderungen ist auch für die Landwirtschaft von Vorteil,¹¹⁵⁷ da sie den Betrieben rechtliche Sicherheit im Hinblick auf die Einhaltung allgemeiner umweltrechtlicher Anforderungen gibt. Gegenwärtig ist für Landwirte und Behörden, wie in den Abschnitten 3 bis 6 gezeigt, rechtlich teilweise nicht sicher zu bestimmen, wann eine Eingriffsprüfung oder eine FFH-Verträglichkeitsprüfung erforderlich ist, ob eine erlaubnispflichtige wasserrechtliche Benutzung vorliegt, wie sich die besonderen Artenschutzverbote praktisch einhalten lassen oder wie gesetzlich geschützte Biotope nicht erheblich beeinträchtigt werden. Diese Rechtsunsicherheit ist nicht nur eine Frage der Rechtmäßigkeit eigenen Handelns, sondern kann auch mit ökonomischen Folgen verbunden sein, wenn aufgrund von Verstößen die Direktzahlungen gekürzt oder umwelthaftungsrechtliche Schadensersatz- und Sanierungspflichten entstehen. Standortbezogene Festlegungen würden den Land- und Forstwirten eine größere Rechtssicherheit im Umgang mit dem Umweltrecht bieten.

Ob die standortbezogenen Anforderungen eher ordnungsrechtlich oder planungsrechtlich normiert werden sollten, hängt u.a. von der Regelungsebene und der Art der Differenzierung ab. Naturschutzfachliche Vorschläge reichen von a) nach Standortfaktoren über b) nach Lebensraumtypen/Pflanzengesellschaften und c) nach Naturräumen bis hin zu d) landschaftsbezogenen Qualitätszielen.¹¹⁵⁸ Rechtlich betrachtet erlauben ordnungsrechtliche Regelungen v.a. allgemeine Anforderungen, die aber mittels Kategorien und Typisierungen weiter ausdifferenzierbar sind (siehe Kapitel 9). Bund oder Länder könnten z.B. differenzierte Anforderungen je Bodenart, je Lebensraumtyp oder je Pflanzengesellschaft festlegen. Bei der Differenzierung nach Naturräumen und landschaftsbezogenen Qualitätszielen kommen hingegen aufgrund der flächenbezogenen Ausrichtung in erster Linie planungsrechtliche Instrumente in Betracht. Hierbei sind fachliche und gesellschaftliche Leitbilder für eine Region oder eine Landschaft von großer Bedeutung, da die darin beschriebenen landschaftlichen Eigenarten sowie zu erreichenden Zustände einen Ziel- und Referenzrahmen für die notwendigen Anforderungen geben.¹¹⁵⁹ Derartige Leitbilder werden z.T. in Raumordnungsplänen und Landschaftsplanungen festgelegt. Darüber hinaus können – wie z.B. in den wasserrechtlichen Bewirtschaftungsplänen – auch konkrete Umweltqualitätsziele planungsrechtlich festgelegt werden. Ob und inwieweit die gegenwärtig existierenden Planungsinstrumente geeignet sind, standortbezogene Anforderungen an landwirtschaftliche Anlagen und die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung und/oder landschafts- bzw. schlagbezogene Umweltqualitätsziele festzusetzen, wird im Kapitel 10 untersucht. Beide Instrumente sind aber nicht alternativ zu sehen. Vielmehr können sie sich gut ergänzen, um kumulativ sowohl überregionale Mindeststandards als auch standortbezogene Konkretisierungen zu erreichen. Mit dem Ordnungsrecht können Mindestanforderungen, allgemeine Kriterien und Kategorien (z.B. differenziert nach Boden- oder Bewirtschaftungsarten, Lebensraum- oder Landschaftstypen) vorgegeben

¹¹⁵⁶ Vgl. Gassner in: Gassner/Bendorn-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 2003, § 5 Rn. 28.

¹¹⁵⁷ Gleiches gilt z.B. auch für die Forst- und Fischereiwirtschaft.

¹¹⁵⁸ Knickel et al. 2001, S. 24 f.

¹¹⁵⁹ Vgl. Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 57 ff.

werden, die sich durch flächenbezogene Pläne räumlich zuordnen sowie standortbezogen weiter konkretisieren und ergänzen lassen. Auf der Vollzugsebene können die Behörden schließlich mittels behördlicher Anordnungen oder Genehmigungsbescheide die einzuhaltenden rechtlichen Anforderungen für den jeweiligen Einzelfall bestimmen und gegebenenfalls nochmals standortbezogen spezifizieren (siehe Kapitel 11). Letztere erlauben auch eine dynamische Anpassung an neue Erkenntnisse oder Techniken, sofern das Ordnungs- und Planungsrecht entsprechende Konkretisierungs- und Anpassungsbefugnisse vorsieht. Für den Landwirt bedeuten Anordnungen und insbesondere Genehmigungen zwar mehr Verwaltungsaufwand und gegebenenfalls eine Anpassung seiner Bewirtschaftung, sie bieten ihm dafür aber eine höhere Rechtssicherheit und Bestandskraft für die einzuhaltenden Anforderungen.

Insgesamt empfiehlt sich wie bei anderen Wirtschaftsbereichen auch im Agrarumweltrecht ein aufeinander aufbauender Instrumentenverbund aus allgemeineren ordnungsrechtlichen Anforderungen, ergänzenden standortbezogenen Plänen und einzelfallbezogenen Verwaltungsakten.

8.3.3. Rechtliche Möglichkeiten der Vermeidung von Vollzugsdefiziten

Nicht nur das Ordnungs- und Planungsrecht, sondern auch ökonomische Instrumente wie Beihilfen und Abgaben bedürfen für ihren wirksamen Vollzug ergänzender Instrumente, mit denen die zuständigen Behörden die ordnungs- und planungsrechtlichen Ge- und Verbote durchsetzen, die beihilferechtlichen Anspruchsvoraussetzungen prüfen und damit verbundene Auflagen überwachen oder die Zahlung der Abgaben und Steuern erzwingen können. Diese sogenannten Vollzugsinstrumente sind regelmäßig ordnungsrechtliche Instrumente, auch wenn sie sich z.B. in einem Beihilfegesetz befinden.

8.3.3.1. Behördliche Handlungsmöglichkeiten

Die Durchsetzung kann mittels tatsächlicher Handlungen (Realakte) der Behörden erfolgen, indem z.B. Kontrollen durchgeführt, Proben entnommen, Betroffene bzw. die Öffentlichkeit informiert oder Ersatzvornahmen durchgeführt werden. Sofern derartige behördliche Handlungen in die Rechte der Bürger eingreifen, weil z.B. Grundstücke betreten oder Unterlagen eingesehen werden, bedarf es aufgrund des Gesetzesvorbehalts einer gesetzlichen Ermächtigung (Art. 20 Abs. 3 GG).¹¹⁶⁰ Daneben können die Behörden aber auch rechtlich tätig werden und insbesondere außenverbindliche Verwaltungsakte i.S.v. § 35 VwVfG erlassen.¹¹⁶¹ Verwaltungsakte sind u.a. behördliche Anordnungen und Genehmigungen. Mit ihnen können die Behörden die gesetzlichen Rechte und Pflichten der Normadressaten konkretisieren oder Zwangsmaßnahmen (z.B. Bußgelder) festlegen. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zwischen ihnen und dem Staat, aber auch untereinander bzw. zwischen ihnen und Dritten.¹¹⁶² Regelungstechnisch liegt Anordnungen und Genehmigungen gleichwohl ein unterschiedlicher Ansatz zu Grunde.

¹¹⁶⁰ Ausführlicher hierzu 11.1.

¹¹⁶¹ Ein Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

¹¹⁶² Vgl. § 3 Abs. 1 BImSchG.

Bei Anordnungen können die Behörden im Rahmen der Gesetze selber entscheiden, ob, wann und aus welchem Grund sie einen Verwaltungsakt erlassen und welche Rechtsverhältnisse in ihm geregelt werden. Anlässe können z.B. die Feststellung eines Verstoßes im Rahmen einer Kontrolle aber auch neue Gefahrensituationen, wissenschaftliche Erkenntnisse oder technische Entwicklungen sein. Anordnungen richten sich regelmäßig auf bereits ausgeübte Tätigkeiten, Rechte oder Pflichten und versuchen diese abzuändern oder zu konkretisieren. Ihre Wirkung ist daher i.d.R. von nachsorgender Natur.

Bei der Genehmigung entscheidet die zuständige Behörde über die Zulassung einer Tätigkeit oder eines Vorhabens. Die Genehmigungsbehörde kann aber erst prüfen und entscheiden, wenn der Genehmigungspflichtige einen Antrag auf Zulassung stellt. Der Antragsteller entscheidet darüber, ob und wann er eine genehmigungspflichtige Tätigkeit aufnehmen will und welchen Genehmigungsinhalt er begehrt (vgl. § 10 BImSchG). Allerdings unterliegt das beantragte Vorhaben kraft Gesetz bis zur Zulassung einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt oder einem repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt. Beim repressiven Verbot will der Gesetzgeber die Tätigkeit generell untersagen, wobei er für bestimmte Fälle Ausnahmegenehmigungen gestattet, während er beim präventiven Verbot v.a. eine behördliche Zulassungskontrolle anstrebt, die Tätigkeit selbst aber nicht generell untersagen will.¹¹⁶³ Bei beiden Vorbehaltsarten darf die genehmigungsbedürftige Tätigkeit erst durchgeführt werden, wenn die zuständige Behörde eine positive Zulassungsentscheidung trifft. Die damit verbundene zeitliche Beschränkung der Grundrechtsausübung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig.¹¹⁶⁴ In der Zulassungsentscheidung kann die Behörde mit Hilfe von Nebenbestimmungen (Befristung, Auflage, Bedingung) auch über den Umfang, die Art und Weise sowie die Dauer der gestatteten Tätigkeit bestimmen (vgl. § 36 VwVfG). Genehmigungsvorbehalte sind somit ein wesentliches Instrument zur Umsetzung des Vorsorgeprinzips, wonach nicht erst eine Gefahrensituation oder ein Schaden abgewartet wird, sondern die Behörden im Vorfeld die Risiken und Gefahrenträchtigkeit der unter Genehmigungsvorbehalt stehenden Tätigkeiten ermitteln sowie überprüfen und die Tätigkeit bei zu hohen Gefahren und Risiken nicht zulassen.¹¹⁶⁵

Alternativ ist es auch denkbar, wie beim Ökolandbau oder beim Anbau flüssiger Bioenergie ein selbst finanziertes Zertifizierungs- und Kontrollsystem zu etablieren, welches die Einhaltung von Umweltschutzanforderungen überwacht und zertifiziert.¹¹⁶⁶ Allerdings stünde hier im Falle der Verletzung der Mindestanforderungen lediglich die Nichtzertifizierung zur Verfügung, während die behördlichen Instrumente der Anordnung und des Verwaltungszwangs grundsätzlich ausgeschlossen wären. Es stellt sich die Frage, welche Folgen an die Nichtzertifizierung geknüpft werden könnten. Man könnte einen Verkauf von Produkten ohne Zertifikat verbieten. Diese Konsequenz dürfte allerdings eine zu weitgehende Rechtsfolge sein, mit erheblichen ökonomischen Risiken für die Landwirte. Im Fall der Ökolandbauprodukte bzw. Bioenergie stehen immerhin die

¹¹⁶³ Kloepfer 2004, § 5 Rn. 53 ff.

¹¹⁶⁴ BVerfG Urt. v. 5.8.1966 – 1 BvF 1/61, BVerfGE 20, 150 (154 f.).

¹¹⁶⁵ Vgl. BVerfG Urt. v. 5.8.1966 – 1 BvF 1/61, BVerfGE 20, 150 (155); BVerwG Urt. v. 19.12.1985 – 7 C 65/82, BVerwGE 72, 300 (315 f.); BVerwG Urt. v. 9.9.1988 – 7 C 3/86, BVerwGE 80, 207 (216 f.); Kloepfer 2004, § 4 Rn. 8 ff.

¹¹⁶⁶ Vgl. Vorschlag bei Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 140 ff., 147.

normalen Absatzmärkte als alternative Vertriebsmöglichkeiten zur Verfügung. Denkbar wäre auch, dass die Produkte nicht als Nahrungs- und Futtermittel verwendbar sind, aber zur energetischen oder produktiven Verwendung nutzbar bleiben. Auch hier könnten jedoch wirtschaftlich sehr harte Folgen auftreten (z.B. im Gemüsebau oder in der Tierhaltung). Am ehesten scheinen Verknüpfungen mit staatlichen Agrarsubventionen angemessen.¹¹⁶⁷ So könnten ermäßigte Umsatzsteuersätze oder Grundsteuerbeträge sowie die Agrardieselfreieigenschaft nur für zertifizierte Landwirte gelten. Am leichtesten realisierbar wäre wohl eine Verknüpfung mit den Direktzahlungen der ersten GAP-Säule und den Beihilfen der zweiten GAP-Säule. Diese dürften dann nur gewährt werden, wenn der Landwirt das Zertifikat besitzt. Ein Nachteil dieser Verknüpfung ist aber, dass der Anreiz, die Mindestanforderungen einzuhalten, mit der Attraktivität der Beihilfen steht oder fällt. Sind die Beihilfen für Betriebe geringer als die Kosten für die Einhaltung der Mindestanforderungen, könnten sie sich für einen Verzicht auf die Zertifizierung entscheiden. Dies ist zwar gegenwärtig noch unwahrscheinlich, könnte aber bei steigenden Agrarpreisen und sinkenden Beihilfen schnell zur Realität werden. Insofern spricht viel für eine behördliche Überwachung und Durchsetzung der Mindestanforderungen, auch wenn hier die Allgemeinheit die Kontrollkosten tragen muss.

8.3.3.2. Behördliche Informationserlangung als besondere Herausforderung

Materielle Umweltschutzanforderungen lassen sich nur wirksam in der Praxis implementieren, wenn die Behörden an Informationen über die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten gelangen. Der behördlichen Informationsgewinnung stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung.

Wie bei allen Verwaltungsverfahren müssen die Behörden sowohl vor dem Erlass von Anordnungen als auch vor einer Genehmigungsentscheidung von Amts wegen den Sachverhalt und alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände ermitteln (§ 24 VwVfG). Die jeweilige Behörde bestimmt hierbei Art und Umfang der Ermittlungen und ist nicht an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Verfahrensbeteiligten gebunden. Sie kann gemäß § 26 Abs. 1 VwVfG insbesondere Auskünfte jeder Art einholen, Beteiligte anhören, Zeugen und Sachverständige vernehmen, Urkunden und Akten beiziehen oder vor Ort Besichtigungen durchführen. Die Beteiligten sollen bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken und können durch Rechtsvorschriften zu bestimmten Mitwirkungshandlungen verpflichtet werden (vgl. § 26 Abs. 2 VwVfG). Die Fachgesetze enthalten regelmäßig eigene Vorschriften zur Informationsermittlung und -speicherung sowie zur Mitwirkung (z.B. §§ 88 Abs. 1, 101 WHG), die der allgemeinen Vorschrift im VwVfG vorgehen. Bei Abwassereinleitungen müssen z.B. gemäß § 61 WHG die Einleiter die Abwässer hinsichtlich der Menge und enthaltenen Stoffe durch fachkundiges Personal oder geeignete Stellen untersuchen lassen (Selbstüberwachung). Auch im Immissionsschutzrecht können die Behörden von den Anlagenbetreibern verlangen, dass diese Angaben über Art, Menge und räumliche sowie zeitliche Verteilung der anlagenbedingten Luftverunreinigungen in einem bestimmten Zeitraum machen bzw. einmalige oder kontinuierliche Messungen durch eine autorisierte Stelle vornehmen lassen und die Ergebnisse übermitteln (§§ 26 ff. BImSchG). Daneben können die Behörden

¹¹⁶⁷ So Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 141 f.

im Rahmen der Amtshilfe auch Informationen und Stellungnahmen von anderen Behörden anfordern (§§ 4 ff. VwVfG) bzw. sind andere Behörden oder Träger öffentlicher Belange berechtigt oder sogar verpflichtet relevante Informationen zu übermitteln (z.B. § 88 Abs. 2 bis 5 WHG, § 19 BBodSchG). Trotz dieser allgemeinen Regelungen bestehen auch bei der Informationsermittlung wichtige Unterschiede zwischen einer Anordnung und einer Genehmigung.

Bei Anordnungen müssen die Behörden selber von einer Tätigkeit Kenntnis erlangen und die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Anordnung ermitteln, sofern nicht Anzeigepflichten die Bürger und Unternehmen zur Mitteilung und Übermittlung von Informationen verpflichten.¹¹⁶⁸ Bei allen nicht anzeige- und genehmigungspflichtigen Bewirtschaftungsmaßnahmen sind die Behörden auf eigene Kontrollen, Informationen anderer Behörden, Hinweise Dritter oder allgemeine Beobachtungen angewiesen. Eigene Kontrollen ordnungsrechtlicher Bewirtschaftungsanforderungen sind bei knapp 17 Mio. ha Landwirtschaftsfläche und fast 300.000 landwirtschaftlichen Betrieben nur stichprobenartig möglich.¹¹⁶⁹ Bei den Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts schreibt nach massiver Kritik des Europäischen Rechnungshofes an den Kontrolldefiziten in den Mitgliedstaaten nunmehr Art. 49 ff. EU-Verordnung 1122/2009 den Mitgliedstaaten vor, dass sie jährlich bei mindestens 1 % der Betriebe Vor-Ort-Kontrollen durchführen müssen und die Auswahl der Betriebe sowohl nach Risikoanalyse als auch nach Zufallsprinzip erfolgen soll (siehe 3.4.3.3). Lässt sich die Einhaltung der Anforderungen nicht oder nur schwer direkt überprüfen, sind aussagekräftige Indikatoren erforderlich, die Rückschlüsse auf die jeweilige Bewirtschaftung erlauben.¹¹⁷⁰ Einige Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie und der Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung¹¹⁷¹ haben einen direkten oder mittelbaren Bezug zum Verhältnis von Landwirtschaft und Umwelt: Artenvielfalt und Landschaftsqualität, Stickstoffüberschüsse in der Gesamtbilanz Deutschlands, Anbaufläche des ökologischen Landbaus, Luftschadstoffemissionen – Ammoniak, Erhaltungszustand der FFH-Lebensräume und FFH-Arten, ökologischer Gewässerzustand, Agrarumweltmaßnahmen, Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert, genetische Vielfalt in der Landwirtschaft, Gentechnik in der Landwirtschaft und eutrophierende Stickstoffeinträge. Die genannten Indikatoren bilden aber nur den Gesamtzustand in Deutschland und nicht den Zustand einzelner Gebiete oder gar Flächen ab und erlauben daher keine Rückschlüsse auf das Verhalten einzelner Betriebe. Dies gilt auch für Indikatoren, denen eine statistisch repräsentative Anzahl von Probeflächen zu Grunde liegt (z.B. Artenvielfalt und Landschaftsqualität, Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert). Auch der Indikator „Eutrophierende Stickstoffeinträge“ bildet nicht die lokalen Stickstoffeinträge, sondern die Empfindlichkeit der Ökosysteme ab.¹¹⁷² An der Entwicklung betriebsbezogener Agrarumweltindikatoren und Bewertungssysteme wird seit längerem geforscht.¹¹⁷³ Bisher wurde aber noch kein Indikatorset von den Behörden in der Praxis erhoben, um die gute fachliche Praxis zu überprüfen. Auch die Grundfrage,

¹¹⁶⁸ Klopfer 2004, § 5 Rn. 40 ff., 135 ff.

¹¹⁶⁹ Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 146 f.

¹¹⁷⁰ Europäischer Rechnungshof 2008, S. 13; Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 146 f.; Knickel et al. 2001, S. 28 ff.

¹¹⁷¹ Bundesregierung 2012; BMU 2010b.

¹¹⁷² BMU 2010b, S. 59 ff.

¹¹⁷³ Siehe Darstellung in Knickel et al. 2001, S. 29 f.; Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 64 ff.

ob eher ergebnisorientierte oder handlungsorientierte Indikatoren verwendet werden sollten, wurde noch nicht zufriedenstellend beantwortet, da beide Vor- und Nachteile haben. Größtes Hemmnis für die behördliche Praxis ist bei allen Ansätzen der finanzielle und personelle Aufwand für die Erhebung der erforderlichen Daten. Hier könnten die neuen Möglichkeiten der computer- und sensorunterstützten Präzisionslandwirtschaft wesentliche Veränderungen bringen. Die einzelnen Techniken und Möglichkeiten sind vielfältig und reichen von der automatischen Datenerfassung über die teilflächenspezifische Bewirtschaftung bis hin zur Feldrobotik mit z.B. unbemannten Fahrzeugen.¹¹⁷⁴ Die hierdurch mögliche Verbesserung der Informationsgewinnung und -dokumentation sollte auch im Agrarumweltrecht aktiv aufgegriffen und genutzt werden.

Bei Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalten obliegt es zuvorderst den Bürgern und Unternehmen in ihrer Anzeige oder ihrem Zulassungsantrag alle gesetzlich eingeforderten Informationen und Nachweise zu erbringen (vgl. z.B. § 34 Abs. 6 BNatSchG; § 17 Abs. 4 BNatSchG; § 10 BImSchG).¹¹⁷⁵ Allerdings trifft die Behörde dann nicht nur anhand dieser vorgelegten Informationen die Zulassungsentscheidung, sondern sie kann und muss aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes daneben auch eigenständige Erkundigungen einziehen. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf die zu beachtenden oder zu berücksichtigenden öffentlichen Belange der Allgemeinheit oder geschützter Dritter (vgl. §§ 6 Abs. 1, 5 Abs. 1 BImSchG, § 12 Abs. 1 WHG, § 15 Abs. 4 BNatSchG). Das BVerwG nimmt im Genehmigungsverfahren eine behördliche Pflicht zur umfassenden Ermittlung an und verlangt zur Sicherstellung der mit dem Genehmigungsverfahren bezweckten Vorsorge, dass die Beurteilung von Gefahren und Risiken sowie Abwehrmaßnahmen auf einer ausreichenden Datenbasis beruht und dem Stand von Wissenschaft und Technik entspricht.¹¹⁷⁶ Insbesondere bei Tätigkeiten mit hohem oder irreversiblen Schadenspotential (z.B. Atomkraftwerke) darf sich die Genehmigungsbehörde nicht auf eine „herrschende Meinung“ verlassen, sondern muss alle vertretbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Gefahren und auch Risiken in Erwägung ziehen sowie Unsicherheiten bei der Ermittlung und Bewertung durch hinreichend konservative Annahmen Rechnung tragen.¹¹⁷⁷

8.3.3.3. Fazit

Insgesamt lässt sich festhalten, dass in einem effektiven Instrumentenverbund rechtliche Vollzugsinstrumente unerlässlich sind. Insbesondere Anordnungsbefugnisse, Anzeigepflichten und/oder Genehmigungsvorbehalte sind wichtige Instrumente, mit denen rechtliche Anforderungen von den zuständigen Behörden durchgesetzt und vollzogen werden. Kontroll- und Anordnungsbefugnisse sollten in keinem ordnungs- und beihilferechtlichen Gesetz fehlen, da sonst ein behördlicher Vollzug kaum möglich ist. Ob daneben auch Anzeigepflichten oder Genehmigungsvorbehalte notwendig sind, hängt u.a. von den behördlichen Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung sowie von der Größe und Gefährlichkeit der geregelten Tätigkeit ab. Die Untersuchungen zu

¹¹⁷⁴ IAASTD 2009a, S. 411 ff. mit Übersicht S. 413 f.; Rösch/Dusseldorp/Meyer 2007 (mit Übersicht S. 31); Rösch/Dusseldorp GAIA 2007, 272 ff.; Huang et al. CompAg 2010, 107 ff.; Zhang/Wang/Wang CompAg 2002, 113; Sylvester-Bradley et al. SUM 1999, 1 ff.

¹¹⁷⁵ Klopfer 2004, § 5 Rn. 74, 80.

¹¹⁷⁶ BVerwG Urt. v. 19.12.1985 – 7 C 65/82, BVerwGE 72, 300 (315 f.); BVerwG Urt. v. 9.9.1988 – 7 C 3/86, BVerwGE 80, 207 (216 f.); Calliess 2001, S. 216.

¹¹⁷⁷ BVerwG Urt. v. 19.12.1985 – 7 C 65/82, BVerwGE 72, 300 (316).

Vollzugsdefiziten im Umwelt- und Agrarrecht zeigen, dass behördliche Überprüfungen und Überwachungen oftmals nur im Rahmen von Genehmigungsverfahren stattfinden, da hier der Vorhabende auf die Behörde zugeht und Informationen über sein Vorhaben übermittelt. Ansonsten stellen die Behörden nur bei besonderen Anlässen oder Stichproben Rechtsverstöße fest, wobei nicht immer diesbezüglich Anordnungen und Sanktionen ergehen. Insofern spricht für einen effektiven Vollzug viel dafür, dass zumindest Anzeigepflichten bei allen relevanten Vorhaben und Maßnahmen vorgesehen werden sollten. Diese können in Kombination mit Dokumentationspflichten sich auch auf bestimmte Zeiträume erstrecken. Hierbei sind die neuen Möglichkeiten der Präzisionslandwirtschaft zu nutzen. Bei allen gefahrgeneigten Tätigkeiten sollten hingegen Genehmigungsvorbehalte bestehen, damit die Behörden vor ihrer Durchführung die Rechtmäßigkeit überprüfen und gegebenenfalls die Genehmigung verweigern oder mit Auflagen versehen können. Sofern es sich dabei um ein längerfristiges Vorhaben handelt, wie z.B. bei einer Entwässerungsmaßnahme oder einer landwirtschaftlichen Anlage, sollte die Genehmigung befristet werden, damit kein unbefristeter Bestandsschutz eintritt und neue Erkenntnisse oder neue rechtliche Anforderungen gegenüber dem Vorhabenträger geltend gemacht werden können.

8.4. Fragen der Effektivität und Effizienz

In einem Instrumentenverbund sind die verschiedenen Instrumente¹¹⁷⁸ so zu kombinieren, dass möglichst ihre jeweiligen Vorteile genutzt und die jeweiligen Nachteile ausgeglichen werden, um im Ergebnis eine möglichst effektive und effiziente Umweltpolitik zu erreichen. Dies gilt auch für eine Agrarpolitik, welche eine ökologisch nachhaltige Landwirtschaft erreichen will.¹¹⁷⁹ Gegenüber den Instrumenten des Ordnungs- und Planungsrechts besteht dabei nicht selten der Vorbehalt, dass sie weniger effektiv und effizient als ökonomische Instrumente seien.¹¹⁸⁰ Ob dies berechtigt ist, scheint zweifelhaft, hängt doch die Effektivität und Effizienz von Instrumenten von den jeweiligen politischen Zielsetzungen und beabsichtigten gesetzgeberischen Lenkungswirkungen, den rechtlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der finanziellen Situation des Staates und der personellen Ausstattung der Behörden sowie von Fragen des Rechtsschutzes ab.

Insbesondere im Bereich der Agrarpolitik besteht zum Teil ein verzerrtes Bild hinsichtlich der Effektivität und Effizienz von Beihilfen und ordnungs- oder planungsrechtlicher Verhaltenspflichten. Die Europäische Union und Deutschland setzen wie angesprochen im Bereich der Agrarpolitik nicht nur auf das Ordnungsrecht, sondern sehr stark auch auf Beihilfen und versuchen mit Direktzahlungen, Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz die Landwirtschaft nachhaltiger auszugestalten.¹¹⁸¹ Institutionen, Verbände und Wissenschaftler sehen in Agrarbeihilfen oftmals die entscheidenden politischen Instrumente, um im Bereich der Landwirtschaft Verbesserungen zu

¹¹⁷⁸ V.a. Ordnungsrecht, Planungen, Haftungsregeln, Beihilfen, Beratung, Zertifizierung, Steuern und Abgaben.

¹¹⁷⁹ Vgl. Knickel 2002, S. 194-218.

¹¹⁸⁰ So z.B. Cansier NVwZ 1994, 642 ff.; Feess 2007, S. 59 ff.; Sußmann 2006, S. 63 f. Vgl. aber die differenzierenden Analysen in Gawel 2000, S. 9 ff. und Baehr 2005.

¹¹⁸¹ Direktzahlungsverordnung 73/2009; ELER-Verordnung 1698/2005; Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Vgl. auch § 3 Abs. 3 BNatSchG.

erreichen.¹¹⁸² Allerdings zeigt ein summarischer Vergleich, dass Beihilfen gegenüber dem Ordnungs- und Planungsrecht wesentliche Nachteile hinsichtlich Effektivität und Effizienz aufweisen, welche durch die möglicherweise etwas höhere Motivation der Beihilfeneempfänger nicht ausgeglichen werden, denn die positiven Anreizwirkungen von Beihilfen sichern noch nicht alleine eine Befolgung der damit verbundenen Auflagen und Verpflichtungen. Wie im Ordnungsrecht ist auch hier eine behördliche Kontrolle unerlässlich, wie gerade die vom Europäischen Rechnungshof beanstandeten Kontrolldefizite bei den Cross Compliance-Anforderungen der Direktzahlungen zeigen.¹¹⁸³ Bei den Direktzahlungen sind die Cross Compliance-Anforderungen bei mindestens 1 Prozent der Betriebe und bei Agrarumweltmaßnahmen bei mindestens 5 Prozent der Betriebe zu kontrollieren.¹¹⁸⁴ Aufgrund des Gesetzesvorbehalts sind die ökonomischen Instrumente bei der Kontrolle auf ordnungsrechtliche Vollzugsinstrumente angewiesen. So bestehen z.B. auch im Beihilferecht behördliche Kontrollbefugnisse und Anzeigepflichten, Genehmigungsvorbehalte bzgl. der Auszahlung sowie Ordnungs- oder Straftatbestände gegen Subventionsbetrug. Der Kontrollaufwand ist bei beihilferechtlichen Pflichten der Landwirte ähnlich hoch einzuschätzen wie bei ordnungsrechtlichen Bewirtschaftungsanforderungen, da Art und Umfang der praktischen Kontrollen kaum anders als bei ordnungsrechtlichen Anforderungen durchzuführen sind.¹¹⁸⁵ Allein das Sanktionsmittel ist i.d.R. anders, da hier das Mittel der nachträglichen Subventionskürzung die ordnungsrechtlichen Bußgelder ersetzt.

Hinsichtlich der Wirksamkeit haben ordnungs- und planungsrechtliche Vorschriften gegenüber Beihilfen den großen rechtlichen Vorteil, dass sie nicht nur die Willigen und Interessierten erreichen, sondern grundsätzlich alle Bürger und Unternehmen verpflichten können. Bei Beihilfen müssen sich dagegen die Adressaten, sofern sie es sich wirtschaftlich leisten können, nicht auf auflagengebundene Beihilfen einlassen. Dies kann zu Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten führen, wodurch die Bereitschaft der auf Beihilfen Angewiesenen, sich rechtmäßig zu verhalten, sinkt. Das Ordnungsrecht vermeidet grundsätzlich diese Ungleichheiten, sofern nicht aus politischen Gründen Ausnahmen und Sonderregelungen eingeführt werden.¹¹⁸⁶ Ist dies der Fall, wie z.B. zugunsten der Landwirtschaft in § 14 Abs. 2 BNatSchG, sind sie dann aber vor Art. 3 GG rechtfertigungsbedürftig.¹¹⁸⁷

Ein weiterer Nachteil von Beihilfen ist auch, dass sie nur für bestimmte Förderzeiträume gewährt werden, weshalb auch die beihilferechtlichen Pflichten zeitlich begrenzt sind. Bei Direktzahlungen beträgt die Förderperiode ein Jahr, bei Agrarumweltmaßnahmen sind es i.d.R. fünf bis sieben Jahre.¹¹⁸⁸ Die Gewährung der Beihilfen steht des Weiteren unter Haushaltsvorbehalt, weshalb es bei angespannten Staats- oder Landeshaushalten zu

¹¹⁸² Vgl. OECD 2010, S. 140 f.; Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt 2011; Güthler/Oppermann 2005; Osterburg/Runge (Hrsg.) 2007, S. 129 ff.; Reutter et al. 2009; Rutz et al. 2013; Piorr/Zasada/Ungaro LandInForm 2013, 28; Knickel 2002, S. 216.

¹¹⁸³ Siehe 3.4.1 sowie Europäischer Rechnungshof 2008; von Eickstedt 2010, S. 126 ff., 138 ff., 208 ff.

¹¹⁸⁴ Art. 50 Abs. 1 UAbs. 1 Durchführungsverordnung 1122/2009; Art. 12 Abs. 1 Durchführungsverordnung 1975/2006. Siehe Kapitel 3.4.3.3 und z.B. Erläuterungen bei von Eickstedt 2010, S. 126, 138.

¹¹⁸⁵ Vgl. Art. 49 ff. Durchführungsverordnung 1122/2009, InVeKoS-Verordnung des Bundes; Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012, S. 226 ff. Ausführlicher zur Kontrolle siehe 3.4.3.3.

¹¹⁸⁶ Baehr 2005, S. 94 ff.

¹¹⁸⁷ Möckel NuR 2012c, 225 ff.

¹¹⁸⁸ Art. 19 Abs. 1 Direktzahlungsverordnung 73/2009; Art. 39 Abs. 3, 40 Abs. 2, 47 Abs. 1 ELER-Verordnung 1698/2005.

Verzögerungen oder dem Ausfall der Beihilfen kommen kann.¹¹⁸⁹ Sind innerhalb dieser Förderzeiten Biotop entstanden, können Landwirte diese noch zehn Jahre nach dem Ende der Förderzeit gemäß §§ 30 Abs. 5, 14 Abs. 3 BNatSchG wieder beseitigen, ohne dass eine Eingriffsgenehmigung und Kompensationsmaßnahmen erforderlich sind (siehe 6.3.1.2 und 6.3.1.3). Ordnungs- und planungsrechtliche Pflichten sind dagegen grundsätzlich zeitlich unbefristet und nur durch parlamentarische Gesetzgebungsverfahren änderbar, so dass ausreichende Rechtssicherheit besteht und Adressaten längerfristig damit planen können.¹¹⁹⁰ Da sie grundsätzlich dauerhaft für alle gelten, weisen sie einen größeren Gerechtigkeits- und Gleichheitsgehalt auf.

Des Weiteren gibt es auch in der bisher stark subventionsabhängigen Landwirtschaft eine Schwelle, ab der Direktzahlungen bzw. Agrarumweltförderungen wirtschaftlich nicht mehr attraktiv sind und die positive Anreizwirkung verfehlt wird. Schränken die mit ihnen verbundenen Umweltauflagen die Bewirtschaftung zu sehr ein, sind die Antragsprozesse zu kompliziert oder ist die behördliche Kontrolle der Beihilfeauflagen zu streng, wird sich der einzelne Landwirt aus ökonomischen Gründen gegen die Beihilfe entscheiden. Wie hoch attraktive Beihilfen sein müssen, hängt dabei stark von den Agrarpreisen und den Preisen für landwirtschaftliche Betriebsmittel (z.B. Dünge- und Pflanzenschutzmittel) ab. Steigen die Agrarpreise wie in den letzten Jahren deutlich, werden Beihilfen immer unattraktiver. Auch das aktuell angestrebte „Greening“ der Direktzahlungen könnte hieran in der Praxis scheitern, denn nach dem aktuellen Stand des GAP-Novellierungsprozesses sollen nur 30 Prozent der Direktzahlungen an höhere Umwelanforderungen geknüpft werden (siehe 6.3.3). In Deutschland, wo gegenwärtig rund 300 € je Hektar an Direktzahlungen gewährt werden,¹¹⁹¹ wären dies ca. 90 €/ha. Vermutlich ist diese Summe schon zu niedrig, wenn nicht die damit verbundenen Umweltauflagen deutlich abgesenkt werden.

Wie das Beispiel zeigt, hängt die Effektivität von Beihilfen als ökologisches Steuerungsinstrument entscheidend davon ab, wie hoch öffentliche Beihilfezahlungen sind. Nur bei ökonomisch attraktiven Beihilfen lassen sich die Landwirte auf die damit verbundenen Verpflichtungen ein. Ob sie dann auch tatsächlich die Beihilfeauflagen erfüllen, hängt wie im Ordnungsrecht entscheidend von ihrer Kontrolle ab. Aufgrund der beihilferechtlichen Wahlmöglichkeiten sind Beihilfen auf jeden Fall nicht effektiver als ordnungsrechtliche Vorschriften, die für jeden gelten.

Nicht nur bei der Effektivität, sondern auch bei der Frage der Effizienz hat das Ordnungsrecht deutliche Vorteile gegenüber Beihilfen, denn seine Anforderungen sind im Sinne des Verursacherprinzips (soweit verhältnismäßig) ohne finanziellen Ausgleich hinzunehmen, während beihilferechtliche Anforderungen immer mit einem ausreichenden finanziellen Anreiz verbunden sein müssen, der von der Allgemeinheit aufzubringen ist, wodurch die externen Umweltkosten der Landwirte auf die Gemeinschaft verlagert werden.¹¹⁹² Bei der Frage der instrumentellen Effizienz sind daher zu den Kontrollkosten der beihilferechtlichen Auflagen noch die Beihilfesummen sowie

¹¹⁸⁹ Hiervon ist v.a. der Kofinanzierungsanteil der Länder bei Agrarumweltmaßnahmen betroffen.

¹¹⁹⁰ Vgl. Baehr 2005, S. 74 f., 78 ff.

¹¹⁹¹ Borchardt 2011, S. 18.

¹¹⁹² von Eickstedt 2010, S. 178 ff.

die Kosten der Verwaltung der Beihilfen¹¹⁹³ hinzuzurechnen. Die Verwaltung der Direktzahlungen und Agrarumweltförderungen verursacht dabei erhebliche Kosten, da die Anträge auf Direktzahlungen jährlich gestellt und geprüft werden müssen¹¹⁹⁴ und die Anspruchsvoraussetzungen sowohl bei den Direktzahlungen als auch bei den Agrarumweltbeihilfen umfangreich sind und oftmals Informationen über den aktuellen Zuschnitt und Zustand der geförderten Flächen voraussetzen.¹¹⁹⁵ Die Bundesländer halten daher umfangreiche personelle Kapazitäten für die Verwaltung der Agrarbeihilfen bereit. Noch höher als die Verwaltungs- und Kontrollkosten sind aber die Beihilfesummen selber. So wurden in Deutschland im Jahr 2010 von der Europäischen Union 5,4 Mrd. € für Direktzahlungen und ca. 1,28 Mrd. € für ELER-Maßnahmen bereitgestellt, während der Bund mit mehr als 1 Mrd. €¹¹⁹⁶ die Landwirte zusätzlich unterstützte.¹¹⁹⁷ Hinzu kamen die Beihilfen und Kofinanzierungsanteile der Länder, die im Agrarbericht der Bundesregierung aber nicht ausgewiesen sind. Das Instrument der Beihilfen ist damit nur aufgrund der Anreizsumme schon mehr als 7 Mrd. € im Jahr teurer als vergleichbare ordnungsrechtliche Anforderungen. Würde man das für die Verwaltung der Agrarbeihilfen notwendige Personal für den Vollzug des Ordnungs- und Planungsrechts einsetzen und die Verwaltung mit nur einem Teil der jährlichen Beihilfesummen aufstocken, wäre ein deutlich effektiverer Instrumentenverbund gegeben als gegenwärtig. Es wäre ein besserer Vollzug von umweltrechtlichen Bewirtschaftungsanforderungen und damit ein höheres Umweltschutzniveau in der Landwirtschaft möglich. Gleichzeitig würde die Allgemeinheit von den hohen Kosten der Subventionierung der Landwirtschaft entlastet.

Insgesamt sind verbindliche Vorschriften des Ordnungs- und Planungsrechts daher nicht nur als effektiver anzusehen, sondern sie sind v.a. das für den Staat deutlich günstigere und damit effizientere Instrument, da hier die Verursacher ohne Kostenübernahme durch die Allgemeinheit verpflichtet werden. Agrarbeihilfen lassen sich nur als Sozialleistung des Staates, nicht aber als Lenkungsinstrument rechtfertigen. Allenfalls bei aktiv¹¹⁹⁸ erbrachten positiven Umweltleistungen der Landwirtschaft (z.B. Erhalt von Streuobstwiesen, Beweidung von Magerwiesen) erscheint ein staatliches Entgelt angebracht. Sofern mit Agrarbeihilfen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen und deutschen Landwirte erhalten bzw. besonders gefördert werden soll,¹¹⁹⁹ ist dies nur schwer mit den internationalen WTO-Abkommen zum Abbau von

¹¹⁹³ Hierzu gehören u.a. die Kosten für die Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, die Verwaltung der Gelder und ihre Auszahlungen sowie gegebenenfalls die Rückforderung von Beihilfen.

¹¹⁹⁴ Art. 19 Abs. 1 Direktzahlungsverordnung 73/2009.

¹¹⁹⁵ Vgl. nur Durchführungsverordnungen 1120/2009, 1121/2009 und 1122/2009 zur Direktzahlungsverordnung.

¹¹⁹⁶ Summe der bereitgestellten Haushaltsmittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und Küstenschutz“, für das Grünlandmilchprogramm, für das Programm nachwachsende Rohstoffe und für den ökologischen Landbau/Nachhaltige Landwirtschaft.

¹¹⁹⁷ Bundesregierung 2011a, Tz. 445 (Übersicht 22), 452, 455.

¹¹⁹⁸ Dies beinhaltet nicht das Unterlassen von umweltbeeinträchtigenden Bewirtschaftungsmaßnahmen, wie es z.B. bei einem Verzicht auf Düngemaßnahmen oder auf Bewirtschaftungsmaßnahmen in Gewässerrandstreifen der Fall ist. Völlig fehl gehen Ansätze, welche die normalen landwirtschaftlichen Markterzeugnisse als Leistung für die Gesellschaft honorieren wollen, obwohl hier schon über den Marktpreis eine Abgeltung erfolgt (so aber z.B. von Eickstedt 2010, S. 189, mit dem Verweis auf die touristische Leistung blühender Monokulturrapsfelder in der Naturlandschaft, welcher dabei auch die negativen Umwelteffekte dieser intensiv angebauten Monokultur unterschlägt).

¹¹⁹⁹ Dies führt z.B. von Eickstedt 2010, S. 180 ff., als Hauptrechtfertigungsgrund für die agrarrechtlichen Abweichungen vom Verursacherprinzip an.

Wettbewerbsverzerrungen zu vereinbaren. Es befördert den internationalen Intensivierungswettbewerb, der v.a. die extensivere kleinbäuerliche Landwirtschaft in den Nichtindustriestaaten benachteiligt.¹²⁰⁰ Des Weiteren stehen mit Zöllen und Einfuhrpreisen auch effektivere Schutzmechanismen zur Verfügung, die schon gegenwärtig Bestandteil der europäischen Agrarpolitik sind¹²⁰¹ und Wettbewerbsverzerrungen aufgrund niedrigerer Umweltstandards der exportierenden Staaten ausgleichen könnten.

8.5. Zusammenfassung

Ein Instrument allein kann nicht alle Umweltprobleme der Landwirtschaft lösen, sondern es bedarf des abgestimmten Einsatzes verschiedener Instrumente der direkten und indirekten Verhaltenssteuerung. Schon gegenwärtig setzt die Agrarpolitik der Europäischen Union und Deutschlands einen umfangreichen Instrumentenverbund ein, wobei Beihilfen und Ordnungsrecht dominieren. Hierbei mangelt es aber wie in Teil 2 dargestellt zum Teil an abgestimmten Regelungen und Anforderungen, wodurch nicht nur eine Rechtszersplitterung eintritt, sondern auch die Akzeptanz und der Vollzug der Instrumente bei den Adressaten sinken.

Die im Rahmen dieses Gutachtens zu untersuchenden ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumente bilden aus mehreren Gründen wichtige Bestandteile eines effektiven und effizienten Instrumentenverbundes. Mit dem Ordnungsrecht kann der Gesetzgeber das Verhalten der Bürger direkt steuern (ausführlich Kapitel 9). Insbesondere kann er zum Erreichen öffentlicher Ziele im Rahmen der Grundrechte unmittelbar verbindliche Pflichten, Ge- und Verbote für Bürger und Unternehmen normieren, ohne dass diese einen finanziellen Ausgleich beanspruchen können. Neben der Normierung materieller Pflichten kennt das Ordnungsrecht auch formelle Instrumente, mit denen die Behörden die Einhaltung des Rechts überwachen und durchsetzen können. Hierzu gehören u.a. behördliche Kontroll- und Anordnungsbefugnisse, der Verwaltungszwang, Anzeigepflichten der Adressaten, Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Vorhaben sowie die Bewehrung mit Ordnungswidrigkeitstatbeständen oder gar Straftatbeständen. Diese Vollzugsinstrumente sind regelmäßig auch in den Gesetzen zu ökonomischen Anreizinstrumenten zu finden, da auch diese Instrumente wegen des Gesetzgebungsvorbehalts auf ordnungsrechtliche Vollzugsbefugnisse und -instrumente angewiesen sind. So müssen Abgaben bei den Abgabepflichtigen kontrolliert und gegebenenfalls mittels Verwaltungszwang eingetrieben, Beihilfen genehmigt und die damit verbundenen Auflagen überwacht und Zertifikate erteilt bzw. private Zertifizierungsstellen zugelassen werden.

Flächenbezogene Planungen dienen hingegen v.a. dazu, bestehende Flächennutzungen zu dokumentieren und flächenbezogene Ziele oder die erlaubten bzw. angestrebten Flächennutzungen festzulegen bzw. verbindlich festzusetzen (ausführlich Kapitel 10). In der Regel bereiten sie andere behördliche Entscheidungen über Landnutzungen vor. Sofern sie verbindliche Anforderungen an Art und Maß der Flächennutzungen enthalten (z.B. bei Schutzgebieten) oder wie bei Planfeststellungen Vorhaben gestatten, sind die

¹²⁰⁰ IAASTD 2009c, S. 201 ff.; IAASTD 2009b, S. 104 ff.; IAASTD 2009a, S. 107 ff., 265 ff.

¹²⁰¹ Z.B. Verordnung 1090/2009 über Getreidezölle sowie Verordnung 1123/2009 über pauschale Einfuhrpreise für Obst.

Übergänge zum Ordnungsrecht fließend. Planungen sind in besonderer Weise geeignet, komplexe Situationen mit verschiedenen konfligierenden Belangen und kumulativen Wirkungen, die über einzelne Vorhaben hinausgehen, zu bewältigen, Problemverlagerungen zu verhindern und gesamtträumliche Standortvergleiche herzustellen. Des Weiteren ist bei Plänen regelmäßig eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben, so dass betroffene Bürger, Träger öffentlicher Belange und Verbände sich einbringen können. Dies kann den Vollzug der Planinhalte verbessern, insbesondere wenn die Bürger nicht nur angehört werden, sondern mitentscheiden dürfen. Letzteres ist allerdings regelmäßig nur bei lokalen Planungsinstrumenten wie der Bauleitplanung oder bei Landschaftsplänen möglich.

Untersuchungen zum Vollzug des Umweltrechts sind selten und bilden nur Teilbereiche ab. Sie verzeichnen ein erhebliches Vollzugsdefizit, welches bis heute fortbesteht bzw. sich aufgrund des Abbaus und der Reformation der Umweltverwaltungen wieder verschärft. Hauptursächlich ist der oftmals bestehende Konflikt zwischen dem Umweltschutz und den wirtschaftlichen Interessen der Gesellschaft und der einzelnen Bürger und Unternehmen. Mit einer stärkeren Mitbestimmung der Bürger auf lokaler Ebene könnte sich die Konflikt- und Motivationslage verbessern lassen. Die Untersuchungen zeigen aber auch, wie wichtig ordnungsrechtliche Vollzugsinstrumente sind, da die Behörden v.a. im Rahmen von Genehmigungsverfahren prüfen, ob umweltrechtliche Vorschriften eingehalten werden. Bei zulassungsfreien Tätigkeiten, wie sie in der Landwirtschaft oft bestehen, erfolgen dagegen in weniger als 5 Prozent der Betriebe Kontrollen. Inwieweit hierbei Verstöße festgestellt und gegebenenfalls verfolgt werden, lässt sich mangels behördlicher Statistiken kaum sagen. Lediglich bei der Düngeverordnung liegen nunmehr genauere Angaben vor. Hier fällt v.a. auf, dass die Höhe der Bußgelder bzw. der Kürzungen der Direktzahlungen so gering ist (0,01 bis 0,3 € je Hektar Landwirtschaftsfläche), dass sie keine Sanktions- und Anreizwirkung haben. Dies betrifft ordnungsrechtliche wie beihilferechtliche Anforderungen gleichermaßen.

Mehr Verwaltungspersonal und mehr behördliche Kontrollen können aber das Vollzugsproblem nur zum Teil entschärfen, da oftmals schon die Art der gesetzlichen Regelungen Vollzugsprobleme verursacht. So behindern insbesondere unbestimmte Rechtsbegriffe, fehlende qualitative und quantitative Festlegungen sowie behördliche Beurteilungs- und Ermessensspielräume die Umsetzung, da sie rechtliche Unsicherheiten verursachen und politische Einflussnahmemöglichkeiten eröffnen, die oftmals zu Lasten von Allgemeinwohlinteressen wie dem Umweltschutz gehen. Sofern rechtliche Vollzugsinstrumente, wie z.B. Anordnungsbefugnisse und Genehmigungsvorbehalte oder Ordnungswidrigkeitstatbestände, fehlen, sind den Behörden die Hände gebunden bzw. werden ihnen die notwendigen Informationen vorenthalten. Letzteres ist insbesondere im Bereich des Agrarumweltrechts der Fall. Eine vollzugsförderliche Ausgestaltung ordnungs- und planungsrechtlicher Anforderungen an die Landwirtschaft sollte daher möglichst folgende Kriterien erfüllen:

- Umweltrechtliche Pflichten bedürfen einer gesetzlichen Formulierung, welche auch die Verbindlichkeit der Anforderungen verdeutlicht.¹²⁰² Ungünstig ist daher z.B. die Bezeichnung als Grundsätze.

¹²⁰² Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 35 f.

- Die Pflichten sollten möglichst qualitativ und quantitativ bestimmte Anforderungen enthalten.
- Die Pflichten müssen für die Behörden und die Adressaten verständlich, widerspruchsfrei und in der Praxis umsetzbar sein.¹²⁰³
- Behördliche Beurteilungs- und Ermessensspielräume sind sparsam einzusetzen und wenn, dann durch konkrete Tatbestandsdefinitionen sowie Ermessensgrenzen und -kriterien einzugrenzen.
- Sie sollten sich möglichst einfach von den Behörden kontrollieren und gegebenenfalls zwangsweise durchsetzen lassen.
- Das Verlangte muss zur Erreichung des gewünschten öffentlichen Ziels geeignet und erforderlich sowie zumindest im Regelfall mit einem nicht unangemessenen Aufwand erreichbar sein (Verhältnismäßigkeitsprinzip).
- Mit den Anforderungen sollten sich die gesellschaftlichen Umweltziele möglichst effektiv und effizient erreichen lassen.
- Die Anforderungen sollten den tragenden Prinzipien des Umweltrechts gerecht werden und insbesondere das Vorsorge- und Verursacherprinzip verwirklichen.
- Es sollten allgemeine Mindestanforderungen gestellt werden, die europa- oder zumindest deutschlandweit gültig sind.
- Um die besondere ökologische Situation der unterschiedlichen Naturräume und Landschaften zu berücksichtigen, sollten die deutschlandweiten Anforderungen durch standörtliche Anforderungen ergänzt werden, die möglichst regional oder lokal festzulegen sind.
- Um die Weiterentwicklung von Wissen, Technik und Bewirtschaftungsweisen zu berücksichtigen und anzuregen, sollten die Anforderungen möglichst wenig statisch, sondern dynamisch ausgestaltet sein.

Die letzten drei Kriterien bedürfen besonderer Aufmerksamkeit, da sie schnell untereinander in Konflikt geraten können. Es gilt, eine gute Instrumentenkombination zu finden, mit der sowohl deutschlandweit gültige Mindeststandards als auch standort- bzw. naturraumbezogene Anforderungen zu erreichen sind. Beides ist mit einer Kombination von Ordnungs- und Planungsrecht und einzelfallbezogenen Vollzugsinstrumenten möglich. Mit dem Ordnungsrecht lassen sich Mindestanforderungen, allgemeine Kriterien und Kategorien (z.B. nach Boden- oder Bewirtschaftungsarten) vorgeben, wobei mit untergesetzlichen Rechtsverordnungen eine schnellere Anpassung an neue Techniken oder Erkenntnisse möglich ist (siehe Kapitel 9). Flächenbezogene Pläne könnten dann die Mindeststandards räumlich zuordnen sowie standortbezogen weiter konkretisieren und ergänzen (siehe Kapitel 10). Auf der Vollzugsebene ließen sich schließlich mittels behördlicher Anordnungen oder Genehmigungsbescheide die einzuhaltenden ordnungs- und planungsrechtlichen Anforderungen im Einzelfall bestimmen und gegebenenfalls nochmals standortbezogen spezifizieren (siehe Kapitel 11).

¹²⁰³ Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 25.

Ob die Anforderungen eher ordnungsrechtlich oder planungsrechtlich normiert werden sollten, hängt u.a. von der Regelungsebene und der Art der Differenzierung ab. Ordnungsrechtliche Anforderungen sind eher auf Bundes- und Landesebene sinnvoll, um einheitliche Mindeststandards für Landwirte bzw. Gemeinden und Kreise vorzugeben, wobei auch hier Differenzierungen nach z.B. Landschaftstyp, Bodenart, Flächennutzung, Lebensraumtyp etc. denkbar sind (siehe Kapitel 9). Sie sind im Fall von Gesetzen auch mehr statischer Natur, da Gesetzgebungsverfahren ihre Zeit benötigen. Standortliche Anforderungen lassen sich demgegenüber besser in flächenbezogenen Planungsinstrumenten auf regionaler oder lokaler Ebene festlegen (siehe Kapitel 10). Sowohl ordnungs- als auch planungsrechtliche Anforderungen können auf der Vollzugsebene nochmals durch behördliche Anordnungen oder Genehmigungsbescheide einzelfallbezogen und standortbezogen konkretisiert werden (siehe Kapitel 11).

Ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente, aber auch Beihilfen, Abgaben und Zertifikate bedürfen der oben erwähnten rechtlichen Vollzugsinstrumente, welche die Behörden erst in die Lage versetzen, die Pflichten auch im Einzelfall einzufordern und durchzusetzen. Im Bereich der Landwirtschaft hat der Gesetzgeber allerdings teilweise darauf verzichtet bzw. lehnt die herrschende Meinung eine Anwendung bei einigen Anordnungsbefugnissen und Genehmigungsvorbehalten ab. Auch wenn die Landwirtschaft allein wegen der Größe der landwirtschaftlichen Fläche (50 % der Landfläche Deutschlands) und der Zahl der Betriebe (knapp 300.000) einen hohen Verwaltungsaufwand verursacht, so kann aufgrund der Bedeutung der gesellschaftlichen Umweltziele nicht auf eine effektive Durchsetzung umweltrechtlicher Anforderungen verzichtet werden, ohne die Umwelt in ganz Deutschland zu gefährden. Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte erleichtern sogar den Vollzug, da die landwirtschaftlichen Betriebe hierdurch zur Kooperation verpflichtet sind und die Behörden deutlich einfacher an Informationen kommen. Ein Zertifizierungssystem wie im ökologischen Landbau oder bei flüssigen Bioenergieprodukten erscheint hingegen weniger geeignet, allgemeine Mindeststandards für alle Landwirte durchzusetzen, da allenfalls eine Verknüpfung mit dem Erhalt von Direktzahlungen und anderen Beihilfen (z.B. ermäßigte Umsatzsteuersätze, Agrardieselfreieung) in Betracht kommt.

In einem Instrumentenverbund sind die verschiedenen Instrumente so zu kombinieren, dass möglichst ihre jeweiligen Vorteile genutzt und die jeweiligen Nachteile ausgeglichen werden, um im Ergebnis eine möglichst effektive und effiziente Umweltpolitik zu erreichen. Ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumenten wird oftmals eine zu geringe Effektivität und Effizienz gegenüber ökonomischen Anreizinstrumenten vorgeworfen. Insbesondere in der Agrarumweltpolitik setzen die EU und Deutschland sehr stark auf Beihilfen, die v.a. die Landwirte ökonomisch unterstützen sollen, mittlerweile aber immer mehr auch zu einem Umweltschutzinstrument werden. Ein summarischer Vergleich zeigt allerdings schon, dass beihilferechtliche Anforderungen kaum effektiver und noch weniger effizienter sind als ordnungs- und planungsrechtliche Anforderungen. Zum einen ist die Akzeptanz gegenüber beihilferechtlichen Umweltauflagen (z.B. Cross Compliance-Anforderungen) kaum höher. Zum anderen ist ihr Kontrollaufwand ebenfalls vergleichbar, wobei aber noch der Verwaltungsaufwand um die Beantragung und Auszahlung der Beihilfen hinzukommt, der bei Direktzahlungen jährlich erfolgt. Zu den insofern vergleichbaren oder sogar höheren Vollzugskosten müssen zudem noch die Beihilfesummen addiert werden, die von der Allgemeinheit

aufgebracht werden müssen. In Deutschland betragen die europäischen und nationalen Subventionen für die Landwirtschaft jährlich über 7 Mrd. €. Beihilfen sind daher schon aus diesem Grund für den Staat kein effizienteres Steuerungsmittel als unvergütete ordnungs- oder planungsrechtliche Anforderungen, welche dem Verursacher die Kosten überantworten. Würden die für die Verwaltung der Agrarbeihilfen benötigten Verwaltungskapazitäten und ein Teil der Beihilfesummen für einen besseren Vollzug des Ordnungs- und Planungsrechts verwendet, wäre die Effektivität des Instrumentenverbundes insgesamt höher als gegenwärtig. Eine grundlegende Anpassung des Agrarbeihilfe- und des Energiebeihilferechts ist daher aus Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten erforderlich. Lenkungsbeihilfen sollten auf Übergangszeiten für strengere ordnungs- und planungsrechtliche Anforderungen beschränkt werden.

Insgesamt sind verbindliche Vorschriften des Ordnungs- und Planungsrechts daher nicht nur als effektiver anzusehen, sondern sie sind v.a. das für den Staat deutlich günstigere und damit effizientere Instrument. Ihr Ausbau soll im Folgenden anhand von drei Instrumentenarten näher untersucht werden: ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsanforderungen, planungsrechtliche Instrumente und ausgewählte Vollzugsinstrumente.

9. Verbesserungsoptionen bei den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung

Im folgenden Kapitel soll untersucht werden, wie sich die ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung – insbesondere die Anforderungen an die gute fachliche Praxis – konkreter und verbindlicher ausgestalten lassen, welche Rechtsform sinnvoll wäre und wie ihre behördliche Durchsetzung gestärkt werden kann.¹²⁰⁴ Hierzu wird auf die Ergebnisse der in Teil 1 dargestellten Untersuchung Bezug genommen (Kapitel 3 bis 6). Des Weiteren erörtert der Abschnitt die Möglichkeiten einer rechtlichen Vereinigung der über viele Gesetze und Verordnungen verstreuten Regelungen zur guten fachlichen Praxis. Harmonisierungsbedarf besteht auch in Hinblick auf die Cross Compliance Vorschriften des Direktzahlungsrechts. Die Möglichkeit einer planerischen Festlegung standortspezifischer Anforderungen wird dagegen erst im Abschnitt 10.2 untersucht.

9.1. Das Regelungskonzept der guten fachlichen Praxis

EU, Bund und Länder setzen das Ordnungsrecht schon gegenwärtig umfangreich ein, um die Umweltauswirkungen der Landwirtschaft zu begrenzen. Es bestehen dabei unterschiedliche Regelungskonzepte für die landwirtschaftliche Bodennutzung (Ackerbau, Weidehaltung) und landwirtschaftliche Anlagen (z.B. Tierhaltungs- oder Biogasanlagen). Während sich das landwirtschaftliche Anlagenrecht nicht von den sonstigen industriellen Anlagen unterscheidet und Teil des Immissionsschutz- und Baurechts ist, bestehen hinsichtlich der Bodenbewirtschaftung mit den Regelungen und Grundsätzen der guten fachlichen Praxis sowie den beihilferechtlichen Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (glöZ) spezielle Regelungen. Das Regelungskonzept der guten fachlichen Praxis findet sich nur im Bereich der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und bezieht sich v.a. auf den Bereich der Vorsorge. Im Anlagenrecht normiert der Bundesgesetzgeber hingegen sowohl Vorsorge- als auch Gefahrenabwehrpflichten und legt hierbei das Konzept des Stands der Technik zu Grunde (vgl. § 3 Abs. 6 BImSchG; § 3 Nr. 11 WHG; § 3 Abs. 28 KrWG). Gemeint sind daher nicht die allgemein üblichen Techniken, sondern im Hinblick auf Emissionen der fortschrittliche Entwicklungsstand von Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen.¹²⁰⁵ Bei Anlagen im Sinne der Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75¹²⁰⁶ (IE-Richtlinie) ist des Weiteren die „beste verfügbare Technik“ einzuhalten, welche den effizientesten, wirksamsten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und Betriebsmethoden zum Maßstab nimmt (Art. 3 Nr. 10 IE-Richtlinie). Ob dabei der „Stand der Technik“ wegen der sprachlichen Unterschiede („fortschrittlichen“ statt „fortschrittlichsten“) in der Praxis hinter der „besten verfügbaren Technik“ zurückbleibt, ist fraglich.¹²⁰⁷

¹²⁰⁴ Vgl. z.B. die Vorschläge von Knickel/Janßen/Schramek (2001); Plachter (2005).

¹²⁰⁵ Kanning 2000, S. 129 (134 f).

¹²⁰⁶ Ersetzt die früheren Richtlinien 96/61 und 2008/1 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

¹²⁰⁷ Vgl. Jarass, BImSchG, 2012, § 3 Rn. 93, 103. Eine nationale Differenzierung zwischen „Stand der Technik“ und „beste verfügbare Technik“ erfolgte erst mit der Novellierung des BImSchG im Jahr 2013 (vgl. § 3 Abs. 6 bis 6e BImSchG), wobei aber auch jetzt keine klare Abgrenzung erfolgt (vgl. § 12 Abs. 1a BImSchG und Anlage zum BImSchG, welche weitgehend dem Anhang III der IE-Richtlinie entspricht).

Die gute fachliche Praxis ist damit nur sehr eingeschränkt vergleichbar, da sie nicht das gleiche Anforderungsniveau aufweist.¹²⁰⁸ Sie stellt begrifflich auf bewährte Techniken und Bewirtschaftungsweisen ab, die allgemein anerkannt und üblicherweise von sachkundigen Landwirten angewendet werden.¹²⁰⁹ In früheren Fassungen des BNatSchG nahm der Gesetzgeber mit dem Begriff „ordnungsgemäße Landwirtschaft“ hierauf Bezug, ohne sie gesetzlich näher zu bestimmen.¹²¹⁰ Die gute fachliche Praxis stellt daher den Stand „der allgemein anerkannten Regeln der Technik“ dar, der weniger anspruchsvoll und dynamisch als der Stand der Technik i.S.d. besten verfügbaren Technik ist.¹²¹¹ Bei ihrer Einhaltung sind die Landwirte teilweise von allgemeinen umweltrechtlichen Pflichten freigestellt (vgl. § 7 BBodSchG; §§ 14 Abs. 2, 44 Abs. 4 BNatSchG; § 13 Abs. 2 S. 2 und 3 PflSchG; § 38 Abs. 4 Nr. 3 WHG).

Wie in Teil 1 des Gutachtens gezeigt, verteilen sich die Regelungen zur guten fachlichen Praxis auf verschiedene umwelt- und landwirtschaftsrechtliche Gesetze (BBodSchG, BNatSchG, DüngeG, PflSchG aber auch GenTG). Im Umweltrecht sind sie als allgemeine Grundsätze mit sehr abstrakten und leitlinienhaften Nachhaltigkeitsanforderungen ausgestaltet, die – wie in Teil 1 erörtert – eher einen appellierenden als einen anweisenden Charakter haben (§ 17 Abs. 2 BBodSchG; § 5 Abs. 2 BNatSchG).¹²¹² Im Bereich des Pflanzenschutzmittelrechts haben die Regelungen der guten fachlichen Praxis aufgrund der europäischen Vorgaben 2012 eine deutliche Konkretisierung erfahren. Im Düngemittelrecht bestehen mit dem DüngeG (früher DüngemittelG) und insbesondere der DüngeV schon länger konkretere Anforderungen. Mit Leitlinien und Informationsbroschüren haben das BMELV sowie einige Landesministerien und Landwirtschaftskammern die gesetzlichen Regelungen weiter konkretisiert.¹²¹³ Allerdings sind die Leitlinien und Broschüren rechtlich nicht außenverbindlich, sondern nur Auslegungshinweise für die Landwirte, Behörden und Gerichte. Sofern sie den Charakter von behördlichen Verwaltungsvorschriften besitzen,¹²¹⁴ lassen sie sich im Sinne der Rechtsprechung des BVerwG als „antizipierende Sachverständigengutachten“ charakterisieren,¹²¹⁵ die bei der Norminterpretation zu berücksichtigen, nicht aber wie Rechtsverordnungen zu beachten sind.¹²¹⁶ Zur Umsetzung von europäischem Recht sind

¹²⁰⁸ A.A. Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 26.

¹²⁰⁹ AGENA NuR 2012, 297 (300); Werner 2000, S. 76 ff., 81 ff.; Meyer-Bolte 2007, S. 254 ff.; Grimm 2004, Rn. 18. Nach BMELF 2000, S. 8 ff., enthält die gute fachliche Praxis Anforderungen, die (1) in der Wissenschaft als gesichert gelten, (2) praktikabel sind (d.h. wirtschaftlich, wirksam und praktisch bewährt), (3) von aml. Beratung empfohlen werden und (4) sachkundigen Anwendern bekannt sind. Vgl. die Definition Art. 28 der aufgehobenen EAGFL-Durchführungsverordnung 1750/1999.

¹²¹⁰ Vgl. zum Begriff „ordnungsgemäße Landwirtschaft“ Henneke 1986, S. 257 ff., 261 ff.; Hötzel 1986, S. 104, 313 ff.; Werner 2000, S. 75 ff.

¹²¹¹ Vgl. Jarass, BImSchG, 2012, § 3 Rn. 95 f.; Kanning 2000, S. 129 (134).

¹²¹² Möckel EurUP 2008e, 169 ff. m.w.N.; Möckel NuR 2012c, 225 ff. m.w.N.

¹²¹³ Z.B. BMELV 2010; BMVEL 2002; BMELF 1999; Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2009; Schleswig-Holstein 2000; Sachsen-Anhalt 1996 sowie die durch Verbände und Institute erstellten Leitlinien zum integrierten Pflanzenschutz: www.nap-pflanzenschutz.de/integrierter-pflanzenschutz-ips/leitlinien-ips (abgerufen am 23.5.2013).

¹²¹⁴ Ein Anhaltspunkt ist neben einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (z.B. § 3 Abs. 2 PflSchG) die Veröffentlichung in einem amtlichen Veröffentlichungsorgan (z.B. Bundesanzeiger).

¹²¹⁵ So BMELV 2010, S. 4 f. Vgl. auch Sachsen-Anhalt 1996, S. 2 ff.

¹²¹⁶ Vgl. st. Rspr. des BVerfG: z.B. Beschl. v. 31.05.1988 – 1 BvR 520/83, BVerfGE 78, 214 (227). Zur Diskussion um die Wirkung von norminterpretierenden oder normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften vgl. auch Kloepper 2004; § 3 Rn. 74 ff.

sie aufgrund ihrer fehlenden Außenverbindlichkeit allerdings nur bedingt geeignet und werden vom EuGH¹²¹⁷ als nicht ausreichend angesehen (siehe 8.3.2).

Zum Teil werden die normierten Inhalte der guten fachlichen Praxis als gesetzliche Konkretisierung der Grenzlinie zwischen Sozialpflichtigkeit und übermäßigen, zu honorierenden Anforderungen angesehen.¹²¹⁸ Auch wenn in der Praxis tatsächlich Agrarumweltmaßnahmen und andere Förderprogramme auf das Niveau der guten fachlichen Praxis Bezug nehmen und darüber hinausgehende Maßnahmen fördern, so folgt hieraus noch keine verfassungsrechtliche Grenzziehung zwischen Sozialpflichtigkeit und unangemessener Grundrechtsbeschränkung. Vielmehr ist das derzeitige Anforderungsniveau der guten fachlichen Praxis noch deutlich von der Grenze der Unangemessenheit entfernt, wie der anspruchsvollere Stand der Technik bei Anlagen zeigt.¹²¹⁹ Im Übrigen ist die Grenze auch nicht starr, sondern hängt wesentlich von der gesellschaftlichen Bedeutung und dem rechtlichen Gewicht der verfolgten öffentlichen Ziele und geschützten Güter ab. Abiotischen und biotischen Umweltgütern kommt hierbei ein hoher Wert zu, da sie zusammen die Lebensgrundlagen der Menschen bilden.

9.2. Verbesserte Regelungen zur guten fachlichen Praxis als Mindeststandard

Die gesetzliche Normierung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis bezweckt einen Mindestumweltstandard in der Landwirtschaft. Die rechtliche Ist-Analyse der Kapitel 3 bis 6 hat allerdings ein heterogenes Bild der rechtlichen Regelungen zur guten fachlichen Praxis ergeben. Das Düngemittelrecht und neuerdings auch das Pflanzenschutzmittelrecht machen relativ konkrete Vorgaben für den Einsatz dieser Betriebsmittel und sehen auch behördliche Instrumente zur Durchsetzung der Anforderungen vor. Das Bodenschutz- und das Naturschutzrecht enthalten dagegen keine spezifischen Handlungsanweisungen, sondern Grundsätze zur guten fachlichen Praxis. Diese sind, wie dargestellt, sehr abstrakt formuliert und können dadurch nur eingeschränkt von den Behörden überwacht und durchgesetzt werden. Der empfehlende Charakter ist vom Gesetzgeber bewusst gewählt worden, wie insbesondere § 17 Abs. 1 BBodSchG verdeutlicht. Beim Naturschutzrecht strebte der Bundesgesetzgeber, welcher bei ihrer Aufnahme in das BNatSchG im Jahr 2002 nur eine Rahmenkompetenz beim Naturschutz hatte, eine Konkretisierung der guten fachlichen Praxis durch die Länder an,¹²²⁰ was diese aber nicht erfüllten.¹²²¹ Schon damals warnte der SRU, dass ohne eine Übersetzung der zu unbestimmten Gebote in konkrete Handlungsanweisungen die Regelungen nicht vollzugstauglich seien und eine symbolische Konstruktion bleiben würden.¹²²² Den mit der Föderalismusreform erhaltenen Kompetenzzuwachs im Bereich Naturschutz hat der Bund bei der Vollregelung des BNatSchG 2009 nicht genutzt. Die im UGB III-Entwurf enthaltene Verordnungsermächtigung¹²²³ (§ 5 Abs. 6 UGB III-Entwurf

¹²¹⁷ Z.B. EuGH Urt. v. 28.2.1991 – C-131/88, Slg. 1991, I-825 Rn. 6 ff.; EuGH Urt. v. 30.5.1991 – C-58/89, Slg. 1991, I-2607 Rn. 10 ff.

¹²¹⁸ Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 30.

¹²¹⁹ Auch um die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen nicht zu gefährden (Vgl. Knickel et al. 2001, S. 19).

¹²²⁰ Begründung zur BNatSchG-Novelle 2002, BT-D 14/6378, S. 33.

¹²²¹ Vgl. z.B. § 12 Abs. 4 NatSchG a.F. BW; § 1b Abs. 3 NatSchG a.F. Bbg; Art. 2b BayNatSchG a.F.

¹²²² SRU 2002a, Tz. 337 ff., 357 ff.

¹²²³ § 5 Abs. 6 UGB III-Referentenentwurf vom Nov. 2007.

vom Nov. 2007) wurde fallen gelassen, nachdem die Landesumweltminister einhellig signalisiert hatten, hiervon keinen Gebrauch zu machen.¹²²⁴

Dass im Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht ein anderes Konkretisierungsniveau gewählt wurde und auch Verordnungsermächtigungen bestehen, liegt v.a. an den europäischen Vorgaben. Insbesondere die Nitratrichtlinie 96/676 und die neuen Rechtssätze zum Pflanzenschutz (Verordnung 1107/2009 und Richtlinie 2009/128), aber auch die WRRL und ihre Tochtrichtlinien zum Grundwasser (RL 2006/118), zu Oberflächengewässern (2006/11) und zu prioritär gefährlichen Stoffen (RL 2008/105), erfordern von Deutschland konkrete Regelungen zur Verringerung von Stickstoff- und Phosphoremissionen und Pflanzenschutzmitteln.

Die unterschiedlichen Ausgestaltungsniveaus zeigen, dass strengere Anforderungen durchaus formulierbar und durchsetzbar sind. Für das Ziel eines besseren Umweltschutzes im Bereich der Landwirtschaft entfalten abstrakte Grundsätze zu geringe Steuerungswirkungen. Zudem sind Zweifel dahingehend angebracht, ob die damit begründeten Ausnahmen von umweltrechtlichen Anforderungen (z.B. §§ 14 Abs. 2, 44 Abs. 4 BNatSchG; § 13 Abs. 2 S. 2 und 3 PflSchG) im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt sind.¹²²⁵ Vielmehr sind die gesetzlichen Anforderungen an den Mindestumweltstandard der Landwirtschaft so konkret wie möglich als praktikable Handlungsanweisungen auszuformulieren. Den Behörden sind zudem wirksame verwaltungsrechtliche Befugnisse zum Vollzug der Anforderungen in allen betreffenden Gesetzen zur Verfügung zu stellen. Hierzu gehören Anordnungsbefugnisse sowie die Ermächtigung zum Einsatz von Verwaltungszwang nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen.

9.2.1. Rechtliche Verankerung

Grundsätze und Anforderungen an die gute fachliche Praxis sind Mindeststandards der Bewirtschaftung. Ihre rechtliche Verankerung sollte entsprechend den Erörterungen im Instrumentendesign auf verschiedenen Regelungsebenen erfolgen und wie folgt aufgeteilt werden:¹²²⁶ Grundlegende Mindestanforderungen, welche sowohl eine deutschlandweite als auch eine dauerhafte Berechtigung haben, sollten vorrangig die Parlamente in Gesetzesform festlegen. Aufgrund der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in den Bereichen Landwirtschaft sowie Boden-, Natur-, Gewässer- und Immissionsschutz ist vorrangig der Bundestag in der Verantwortung, entsprechende Regelungen zu erlassen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17, 20, 24, 29-32 GG). Den Ländern stehen beim Naturschutz und beim Gewässerschutz gemäß Art. 72 Abs. 3 GG Abweichungskompetenzen zu. Ob die gesetzlichen Regelungen wie bisher über mehrere Gesetze verteilt oder in einem Gesetz vereinigt werden sollten, wird nachfolgend in 9.2.3 diskutiert. Detailliertere Bewirtschaftungsanforderungen sollten in Form von Verordnungen normiert werden. Hierbei sind sowohl die Bundesregierung oder BMELV und BMU gemeinsam als auch für regionale Differenzierung ergänzend die Landesregierungen zu ermächtigen. Denkbar ist weiterhin eine lokale Konkretisierung

¹²²⁴ Auskunft des BMU auf der Tagung „Naturschutzrecht im künftigen Umweltgesetzbuch“ am 19.6.2008 in Berlin.

¹²²⁵ Zu letzterem Punkt ausführlich Möckel NuR 2012c, 225 (228 ff.).

¹²²⁶ Vgl. Plachter/Stachow/Werner 2005, S. 36, 153 ff.

durch Landkreise oder Gemeinden in Form von Satzungen. Aufgrund der hier bestehenden Möglichkeit schlagspezifischer Anforderungen soll letztere Möglichkeit bei den planungsrechtlichen Instrumenten (5.2) diskutiert werden.

Gegenwärtig existieren im Boden- und Naturschutzrecht, im Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht aber auch im Gentechnikrecht gesetzliche Vorschriften zur guten fachlichen Praxis. Keine Regelungen enthalten das Wasserrecht und das Immissionsschutzrecht. Das Wasserrecht verweist lediglich in § 38 Abs. 4 WHG bei den Gewässerrandstreifen auf das Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht. Dies mag daran liegen, dass im Wasserrecht und Immissionsschutzrecht Genehmigungspflichten für bestimmte Gewässerbenutzungen bzw. Anlagen bestehen und die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung nach herrschender Meinung grundsätzlich nicht als Gewässerbenutzung bzw. immissionsschutzrechtliche Anlage angesehen wird. In Anbetracht der umfangreichen stofflichen Emissionen der Landwirtschaft in Gewässer und Atmosphäre, wie z.B. Lachgas, Methan und Feinstaub (siehe 5.2), sowie der direkten und mittelbaren Auswirkungen auf den Landschaftswasserhaushalt infolge der Bodenverdichtung und Entwässerung (3 und 4) spricht viel dafür, den Anwendungsbereich dieser Umweltgesetze ausdrücklich zu eröffnen und gesetzliche Mindestanforderungen an die Bodenbewirtschaftung zum Schutz der Gewässer und der Atmosphäre zu normieren. In § 9 WHG sollte klargestellt werden, ab wann welche Dünge- und Pflanzenschutzmittelmaßnahmen und -mengen eine genehmigungspflichtige Gewässerbenutzung darstellen. Nur so lassen sich die bestehenden Auslegungsschwierigkeiten klären und die daraus resultierenden Vollzugsprobleme beheben. Für die dann erlaubnispflichtigen landwirtschaftlichen Benutzungen sollte das WHG weiterhin spezifische Anforderungen normieren, mit denen die Behörden die Bewirtschaftungsziele und das Verschlechterungsverbot für die betroffenen Wasserkörper sicherstellen können. Im BImSchG wäre ein erster Schritt, dass der Gesetzgeber in § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG klarstellt, dass auch landwirtschaftliche Grundstücke, von denen Emissionen ausgehen, Anlagen i.S.d. Immissionsschutzrechts sind. Dies hätte zur Konsequenz, dass für landwirtschaftliche Flächen die Betreiberpflichten des § 22 Abs. 1 BImSchG für nichtgenehmigungspflichtige Anlagen gelten würden. Der Bundesgesetzgeber könnte dann durch Rechtsverordnung den Stand der Technik i.S.v. § 22 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG näher bestimmen.

Verordnungsermächtigungen zur weiteren Konkretisierung der guten fachlichen Praxis enthalten nur das DüngeG, das PflSchG und das GenTG. Nach § 3 Abs. 3 DüngeG ist das BMELV ermächtigt, im Einvernehmen mit dem BMU und mit Zustimmung des Bundesrates eine entsprechende Verordnung zu erlassen, was mit der DüV geschehen ist. Im PflSchG bestehen mehrere Ermächtigungen. Nach § 3 Abs. 2 PflSchG kann das BMELV unter Beteiligung der Länder die gute fachliche Praxis mittels Grundsätzen konkretisieren und im Einvernehmen mit BMWi, BMAS, BMG und BMU amtlich veröffentlichen.¹²²⁷ Die Grundsätze stellen eine Verwaltungsvorschrift dar, die keine unmittelbare Außenverbindlichkeit hat. Sie ist aber von den Behörden bei der Anordnung von Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG zu beachten. Daneben besteht in § 6 Abs. 1 PflSchG eine Verordnungsermächtigung für das BMELV, die diesem auch Regelungen

¹²²⁷ Das BMELV hat seit 1998 Grundsätze der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz aufgestellt (Bundesanzeiger Nr. 220 a vom 21.11.1998 bzw. als Broschüre BMELF 2000).

zum Schutz von Tieren, Pflanzen und Mikroorganismen vor Pflanzenschutzmitteln erlaubt (Nr. 15). Sie erfordert das Einvernehmen des BMAS und des BMU sowie die Zustimmung des Bundesrates (§ 6 Abs. 2 PflSchG). Macht das BMELV nicht oder nur teilweise von der Ermächtigung Gebrauch, können die Landesregierungen entsprechende Verordnungsregelungen erlassen (§ 6 Abs. 3 PflSchG). Daneben kann das BMELV nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG im Einvernehmen mit dem BMWi, BMAW, BMU und BMG sowie mit Zustimmung des Bundesrates die Einfuhr, das Inverkehrbringen, das innergemeinschaftliche Verbringen und die Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel oder von Pflanzenschutzmitteln mit bestimmten Stoffen in einer Rechtsverordnung verbieten, beschränken oder von einer Genehmigung bzw. Anzeige abhängig machen. Des Weiteren kann es auch Vorschriften zum Einsatz bestimmter Geräte oder Verfahren erlassen, wobei hier auch die Landesregierungen tätig werden dürfen (§ 14 Abs. 4 PflSchG).

Um auch die boden- und naturschutzbezogenen Mindeststandards konkretisieren zu können, sollten im BNatSchG und im BBodSchG ebenfalls diesbezügliche Verordnungsermächtigungen eingeführt bzw. erweitert werden. Gleiches gilt für das WHG und das BImSchG, wenn hier gesetzliche Anforderungen an die gute fachliche Praxis aufgenommen werden. Grundsätzlich sollte das ressortzuständige BMU ermächtigt werden, entsprechende Anforderungen an die gute fachliche Praxis zu erlassen, da es die größte Fachkompetenz besitzt. Um eine ausreichende Abstimmung mit dem landwirtschaftlichen Ressort herzustellen, ist – wie umgekehrt im DüngeG und PflSchG – ein Einvernehmensgebot mit dem BMELV vorzusehen. Subsidiär sollten auch die Landesregierungen Verordnungsermächtigungen für den Fall einer Nichtausübung durch das BMU erhalten.

Eine weitere Unterfütterung durch Verwaltungsvorschriften ist im Bereich der Landwirtschaft gegenwärtig nur eingeschränkt zu empfehlen. Da die landwirtschaftliche Bodennutzung gegenwärtig i.d.R. keiner behördlichen Genehmigung bedarf, können Verwaltungsvorschriften zur Konkretisierung der guten fachlichen Praxis auch keine behördlichen Entscheidungen lenken. Mangels einer unmittelbaren Außenwirkung käme den Verwaltungsvorschriften nur eine unverbindliche empfehlende Wirkung zu, wie sie z.B. die vom BMELV erstellten Grundsätze der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz¹²²⁸ oder die Leitlinien zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt haben.¹²²⁹ Sinnvoll wären aber normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften im Bereich bestehender Zulassungspflichten. Hierzu gehören die Eingriffsgenehmigung sowie die Genehmigungspflichten der landesrechtlichen Dauergrünlanderhaltungsverordnungen. Um die Außenwirkung der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften zu erhöhen, sollte die Administration ausdrücklich gesetzlich ermächtigt werden (vgl. § 48 BImSchG). In einer bundesrechtlichen Verwaltungsvorschrift zur Eingriffsregelung könnte u.a. näher bestimmt werden, ob und wann landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen Eingriffe sind, wie weit die Regelvermutung in § 14 Abs. 2 BNatSchG reicht, welche Beeinträchtigungen vermeidbar sind und in welchem Umfang Ausgleichs- und Ersatzpflichten bestehen und wie sich die Kompensation auf landwirtschaftlichen Flächen

¹²²⁸ BMELF 2000.

¹²²⁹ Sachsen-Anhalt 1996; Schleswig-Holstein 2000.

am besten verwirklichen ließe. Verwaltungsvorschriften der Landesregierungen oder Landesministerien zum Dauergrünlanderhalt könnten u.a. klären, wann eine Genehmigung im Ausnahmefall möglich ist oder wie eine Wiedereinsaat im Fall eines Verstoßes erfolgen muss, und gegebenenfalls auch Kompensationspflichten konkretisieren.

9.2.2. Untersuchungs- und Dokumentationspflichten der Landwirte

Materielle Umweltschutzanforderungen lassen sich nur wirksam in der Praxis implementieren, wenn die Landwirte selber über die ökologischen Auswirkungen ihrer Bewirtschaftungsmaßnahmen Bescheid wissen und die Behörden hieran partizipieren. Dokumentations- und Bilanzierungspflichten der Landwirte sind daher eine wichtige Unterstützung sowohl für die Selbstkontrolle der Landwirte als auch für die behördliche Überwachung und Durchsetzung. Es empfiehlt sich, entsprechende Pflichten und Obliegenheiten im Agrarumweltrecht auszuweiten. Zwar setzen z.B. schon die Anforderungen in § 17 Abs. 2 BBodSchG entsprechende Kenntnisse der Landwirte voraus, sie besitzen aber aufgrund der appellierenden Ausgestaltung keine Verbindlichkeit (siehe 3.3.1.1). Auch die Probepflichten im Düngerecht (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 a) und Nr. 2 DüV) und im Direktzahlungsrecht (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 DirektZahlVerpflV) sind ebenfalls fakultativ. Damit erreichen die Vorschriften v.a. die am Umweltschutz interessierten Landwirte. Allerdings sollten alle Landwirte über den Zustand der eigenen Flächen ausreichend Kenntnisse haben. Insofern sind obligatorische Untersuchungs- und Dokumentationspflichten zu empfehlen (z.B. verbindliche, standardisierte Bodenproben und Profiluntersuchungen und Schlagkarteien).¹²³⁰ Des Weiteren sollten die im Rahmen des Beihilferechts abgefragten InVeKoS-Daten auch den zuständigen Umweltbehörden vollständig zur Verfügung gestellt werden, da sie für die Überwachung der agrarumweltrechtlichen Vorschriften wesentliche Informationen enthalten.¹²³¹

Hierbei eröffnen insbesondere die neuen Informationstechniken der Präzisionslandwirtschaft neue Möglichkeiten der Beprobung, Dokumentation und Auswertung.¹²³² Auch der Nachweis über die Einhaltung umweltrechtlicher Anforderungen gegenüber den Behörden könnte hierdurch vereinfacht und verbessert werden.¹²³³ Die einzelnen Techniken und Möglichkeiten sind vielfältig und reichen von der automatischen Datenerfassung über die teilflächenspezifische Bewirtschaftung bis hin zur Feldrobotik mit z.B. unbemannten Fahrzeugen.¹²³⁴ Gegenwärtig haben sie im Ackerbau die größte Anwendungsbreite und Verwendung.¹²³⁵ Sie bieten aber auch Möglichkeiten für die Grünlandnutzung¹²³⁶ und die Tierhaltung. Die größeren Anwendungsmöglichkeiten von Präzisionslandwirtschaft liegen in der teilflächenspezifischen Informationsgewinnung und Bewirtschaftung, bei der Unterschiede innerhalb des Schlages ermittelt und berücksichtigt werden. Allerdings sind

¹²³⁰ Vgl. Möckel in: Reese et al. 2010, S. 288 ff., 314.

¹²³¹ Vgl. Osterburg et al. 2009b.

¹²³² Rösch/Dusseldorp/Meyer 2007, S. 78 ff.

¹²³³ Vgl. Sumner CSSPA 2006, 2277 ff.

¹²³⁴ IAASTD 2009a, S. 411 ff. mit Übersicht S. 413 f.; Rösch/Dusseldorp/Meyer 2007 (mit Übersicht S. 31); Rösch/Dusseldorp GAIA 2007, 272 ff.; Huang et al. CompAg 2010, 107 ff.; Zhang/Wang/Wang CompAg 2002, 113; Sylvester-Bradley et al. SUM 1999, 1 ff.

¹²³⁵ Lee et al. CompAg 2010, 2.

¹²³⁶ Schellberg et al. EJA 2008, 59 ff.

hier viele technologische Möglichkeiten noch nicht praktisch ausgreift und bereitet die richtige Interpretation der Daten weiterhin Schwierigkeiten.¹²³⁷ Mittels Sensoren an den Fahrzeugen lassen sich während der Bearbeitung z.B. die Stickstoffversorgung der Pflanzen, die Unkrautdichte einschließlich Artbestimmung oder der Zustand des Pflanzenbestands (Größe, Dichte) bestimmen. Hieraus können computergestützte Algorithmen z.B. den Dünge- und Pflanzenschutzmittelbedarf ableiten und die jeweilige Ausbringungsmenge und teilweise auch Art des Pflanzenschutzmittels bestimmen.¹²³⁸

9.2.3. Harmonisierung der materiellen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung

9.2.3.1. Zusammenführung umwelt- und agrarrechtlicher Bewirtschaftungsanforderungen

Die gesetzlichen Regelungen zur guten fachlichen Praxis verteilen sich auf mehrere umweltrechtliche bzw. landwirtschaftsbezogene Gesetze mit – wie in 3 bis 6 dargestellt – unterschiedlichen Anforderungs- und Konkretisierungsniveaus. Eine einheitliche Regelung in einem Gesetz hätte Vor- und Nachteile. Der größte Vorteil bestünde in der leichteren Zugänglichkeit für die adressierten Landwirte. Statt wie bisher in mehrere Gesetze und Verordnungen zu schauen, bei denen gegebenenfalls Novellierungen anfallen können, bräuchten die Landwirte nur ein Gesetz und eine konkretisierende Verordnung zu berücksichtigen. Der leichtere Normzugang würde die Kenntnisse und Rezeption der Anforderungen verbessern, die gegenwärtig v.a. über das Beratungswesen und Sekundärliteratur zusammengefasst vermittelt werden. Die einheitliche Regelung könnte auch die inhaltliche Harmonisierung verbessern. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen dem landwirtschaftlichen Fachrecht (Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht) und dem Umweltrecht (Boden- und Naturschutzrecht), die zwar ähnliche Schutzziele haben, aber unterschiedlich konkrete Anforderungen stellen. Würden, wie empfohlen, spezielle Mindestanforderungen für die Landwirtschaft auch im Wasserrecht und Immissionsschutzrecht normiert, entstünde eine weitere Zersplitterung der Regelungen zur guten fachlichen Praxis. Umgekehrt würde eine Vereinheitlichung die umweltrechtliche Steuerung der Landwirtschaft aus dem jeweiligen Fachrecht herauslösen und die schon jetzt oftmals existierende regelungstechnische Sonderstellung der Landwirtschaft im Umweltrecht verfestigen (siehe auch 4.2). Die Ausnahmen, Freistellungen und sonstigen Sonderregelungen für die Landwirtschaft stünden dann unter einem geringeren rechtlichen und politischen Rechtfertigungsdruck als gegenwärtig z.B. beim Natur- und Bodenschutzrecht.¹²³⁹ Die normative Vereinheitlichung wäre auch mit politischen Komplikationen verbunden, da aktuell das BMELV für den Entwurf des DüngeG und des PflSchG sowie den Erlass der diesbezüglichen Verordnungen zuständig ist, während das BMU für das Umweltrecht verantwortlich ist. Es stünde die Frage im Raum, welches Ministerium die Erstzuständigkeit innehaben sollte und ob und wie andere Ministerien zu beteiligen wären.

¹²³⁷ Wustrack GeoBit 2003, 39 ff.; Sylvester-Bradley et al. SUM 1999, 1 ff.

¹²³⁸ Tremblay/Wang/Cerovic AgroSustDev 2012, 451 ff.; Rösch/Dusseldorp/Meyer 2007, S. 61 ff., 67 ff.; Gutjahr et al. JPDP 2008, 143 ff.

¹²³⁹ Siehe Diskussionen zu den Landwirtschaftsklauseln: Werner 2000; Brinktrine 2003 und Smeddinck/Hogenmüller ZAU 2000, 298.

9.2.3.2. Überprüfung von Sondervorschriften

Die gesetzlichen Regelungen der guten fachlichen Praxis bezwecken nicht nur einen Mindestumweltstandard, sondern dienen an einigen Stellen auch der pauschalisierten Freistellung der Landwirtschaft von bestimmten allgemeinen Umweltschutzregelungen und -standards. Hierzu gehören die Freistellungen von behördlichen Vorsorgeanordnungen in § 7 BBodSchG sowie die Regelvermutungen zur Eingriffsregelung in § 14 Abs. 2 BNatSchG und zum besonderen Artenschutz in § 44 Abs. 4 BNatSchG und § 13 Abs. 2 S. 2 und 3 PflSchG sowie § 38 Abs. 4 Nr. 3 WHG hinsichtlich des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Gewässerrandstreifen. Die Freistellungen stammen zum Teil aus einer Zeit, als man noch von einer Harmonie zwischen Landwirtschaft und Umwelt ausging. Funktionell bezwecken sie v.a. eine leichtere Handhabung der umweltrechtlichen Anforderungen in der landwirtschaftlichen Praxis. Aufgrund des hohen Abstraktionsgrades der meisten Grundsätze und der oftmals fehlenden behördlichen Durchsetzungsbefugnisse verhindern sie gegenwärtig aber nicht, dass landwirtschaftliche Bodennutzungen z.B. den Naturhaushalt und das Landschaftsbild verändern sowie wildlebende Tiere und Pflanzen beeinträchtigen (siehe Kapitel 3 bis 6). Damit besteht eine Dissonanz zwischen der gesetzlich postulierten Vermutung und der tatsächlichen Schutzwirkung. Eine umweltgerechtere Ausgestaltung der landwirtschaftlichen Mindeststandards muss auch die Anforderungen zwischen guter fachlicher Praxis und allgemeinen Umweltaanforderungen so abstimmen, dass mit dem pauschalen Verweis auf die gute fachliche Praxis keine Absenkung des Schutzstandards eintritt, sondern ein dauerhaft hoher Umweltschutz insgesamt erreicht wird.¹²⁴⁰ Nur eine tatsächlich umweltschonende Bewirtschaftungsweise rechtfertigt Sonderregelungen für die Landwirtschaft bei den allgemeinen Umweltstandards. Hierbei sind auch die europarechtlichen Vorgaben (z.B. des Artenschutzes) zu beachten und umsetzbar auszugestalten. Daraus folgt, dass bei der Ausgestaltung der guten fachlichen Praxis so hohe Anforderungen anzulegen sind, dass tatsächlich kein Eingriff i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG eintritt und die besonderen Artenschutzverbote zumindest im Normalfall eingehalten werden. Da beides in Anbetracht des unmittelbaren Wirtschaftens in der Umwelt schwierig ist, ohne die Bewirtschaftungsintensität merklich zu reduzieren, empfiehlt sich eine Doppelstrategie aus anspruchsvollen Bewirtschaftungsstandards und einer vor- bzw. nachsorgenden Kompensationsverpflichtung. Dies soll im Folgenden ausgeführt werden.

9.2.3.3. Pauschale Kompensationsverpflichtung als Kompromiss und Verbindungselement

Sowohl die Urbarmachung von Flächen für eine landwirtschaftliche Bodennutzung als auch die Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung verändern i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen und können die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen (siehe Kapitel 3.3.2.2, 4.3.2.2, 5.3.8.2 und 6.3.1.2). Die gesetzlichen Anforderungen an die gute fachliche Praxis können dies entgegen der Vermutung in § 14 Abs. 2 BNatSchG im Regelfall nicht ausschließen.¹²⁴¹ Dies gilt auch, wenn das Niveau der guten fachlichen Praxis gegenüber dem aktuellen Stand angehoben wird, da ein Teil der Eingriffe (z.B.

¹²⁴⁰ Zur Regelvermutung bei der Eingriffsregelung siehe Möckel NuR 2012c, 225 ff.

¹²⁴¹ Siehe Kapitel 3 bis 6 und Möckel NuR 2012c, 225 ff.

Unterdrückung von wildlebenden Pflanzen) ohne eine Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung nicht vermeidbar ist. Andere Beeinträchtigungen könnten durch eine Extensivierung oder z.B. Umstellung auf ökologischen Landbau zumindest teilweise vermieden werden. Insofern stellt sich die Frage, wie die Landwirte die verbleibenden Beeinträchtigungen i.S.v. § 15 Abs. 2 BNatSchG ausgleichen oder ersetzen können.¹²⁴² Grundsätzlich können Landwirte aufgrund ihrer großen Flächen, anders als z.B. Bauherren, Kompensationsmaßnahmen i.d.R. vor Ort auf ihren eigenen Flächen durchführen. Die Maßnahmen sollten dabei sowohl möglichst einfach in den wirtschaftlichen Betrieb zu integrieren bzw. zu realisieren als auch leicht zu kontrollieren sein. Da bei knapp 17 Mio. ha landwirtschaftlicher Fläche und 300.000 Betrieben eine Beantragung, Prüfung und Genehmigung aller Eingriffe sowie eine behördliche Festlegung der Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen im Einzelfall sehr aufwendig wäre und viel Verwaltungspersonal erfordern würde, empfiehlt es sich ähnlich § 14 Abs. 2 BNatSchG mit Pauschalierungen zu arbeiten.

So könnten differenziert nach bestimmten landwirtschaftlichen Bodennutzungen pauschale Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gesetzlich vorgeschrieben werden. Im Gegenzug könnte eine Einzelfallprüfung entfallen. Geeignete Kompensationsmaßnahmen sind insbesondere der Erhalt und die Pflege extensiver oder naturnaher Flächen. Beispielhaft zu nennen sind extensive Pufferflächen zu Schutzgebieten oder Gewässern, Hecken an den Feldsäumen, die Anlage von Blühstreifen oder Lerchenfenstern oder die Anlage und Pflege von Streuobstwiesen und extensivem Dauergrünland.¹²⁴³ Daneben bestehen auch die Möglichkeiten produktionsintegrierter Kompensationsmaßnahmen¹²⁴⁴ oder der Umstellung auf ökologischen Landbau, da dieser mit deutlich geringeren Umwelteinwirkungen und einer höheren Artenvielfalt auf den Flächen einhergeht (siehe 3.2, 5.2, 6.2).¹²⁴⁵ Allerdings ist ein flächenbezogener Mindestanteil an extensiven Betriebsflächen leichter zu überprüfen als produktionsintegrierte Maßnahmen. I.d.R. weisen die Betriebe auch geeignete Flächen auf, bei denen ohne größere Produktionseinschränkungen eine extensive Nutzung oder naturnahe Ausstattung möglich ist.¹²⁴⁶ Bei nicht alltäglichen Bewirtschaftungsmaßnahmen, die eine landwirtschaftliche Nutzung erst ermöglichen oder effektiver gestalten, wie z.B. die Urbarmachung von Flächen, die Beseitigung von Landschaftselementen, der Umbruch von Dauergrünland oder erhebliche Entwässerungsmaßnahmen, ist eine einzelfallbezogene Eingriffsprüfung und -genehmigung wie bisher unverzichtbar.¹²⁴⁷

Wie ein Mindestanteil extensiver Betriebsflächen im Detail aussehen könnte, zeigt das Agrarsubventionsrecht. Die Schweizer Cross Compliance-Anforderungen bei Agrarbeihilfen verlangen von den geförderten Landwirten, dass sie auf einem betriebsbezogenen Mindestanteil von 7 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche eine

¹²⁴² Möckel NuR 2012c, 225 (229 ff.).

¹²⁴³ Vgl. Kompensationsmaßnahmen der am 24.4.2013 von der Bundesregierung beschlossenen Bundeskompensationsverordnung (Anlage 6) [www.bmu.de/bmu/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/kabinett-beschliesst-ausgleichsregelungen-bei-eingriffen-in-die-natur/?tx_ttnews\[backPid\]=864](http://www.bmu.de/bmu/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/kabinett-beschliesst-ausgleichsregelungen-bei-eingriffen-in-die-natur/?tx_ttnews[backPid]=864) (abgerufen am 27.6.2013).

¹²⁴⁴ Czybulka et al. 2012, S. 138 ff. Vgl. Bundeskompensationsverordnung (Anlage 6) a.a.O.

¹²⁴⁵ Avena/Dreesmann NuR 2009, 594 ff.; Mäder et al. Science 2002, 1694 ff.; Niggli et al. 2009.

¹²⁴⁶ Oppermann et al. 2010, S. 328 f.

¹²⁴⁷ Auch gegenwärtig fallen diese Maßnahmen nach der herrschenden Meinung nicht unter die Regelvermutung des § 14 Abs. 2 BNatSchG (siehe Kapitel 3.3.2.2, 4.3.2.2 und 6.3.1.2).

höherwertige Naturausstattung vorhalten müssen (Ökologischer Leistungsnachweis).¹²⁴⁸ Dies können Landschaftsstrukturen und extensive Flächen wie z.B. extensive Wiesen, Hecken, Streuobstflächen, Steinhäufen aber auch Wegeränder sein.¹²⁴⁹ Die Europäische Kommission hat sich für die ökologische Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik im Zeitraum nach 2014 vom Schweizer Modell inspirieren lassen und ebenfalls einen Mindestanteil an ökologischen Vorrangflächen vorgeschlagen.¹²⁵⁰ Zu den Vorrangflächen sollen u.a. Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen sowie Aufforstungsflächen gehören. Nach dem geschlossenen GAP-Kompromiss müssen Landwirte nunmehr 5 Prozent der betrieblichen Ackerflächen als Vorrangflächen vorhalten, wenn sie eine zusätzliche Umweltprämie erhalten möchten (siehe Kapitel 1.3 und 9.2.3.4).¹²⁵¹ Alternativ erhalten Landwirte die Umweltprämie auch für die Flächen, die entsprechend den Anforderungen der EU-Ökolandbauverordnung 834/2007 oder den Schutzgebietsvorgaben bei Natura 2000-Gebieten bewirtschaftet werden.¹²⁵² (Art. 29 Abs. 3 und 4 Verordnungsentwurf). Auch wenn im politischen Prozess zur Novellierung des europäischen Agrarbeihilferechts die Anforderungen an die Umweltprämie abgesenkt wurden,¹²⁵³ könnte der nationale Gesetzgeber die Vorschläge gleichwohl im Ordnungsrecht aufgreifen und sogar höhere Mindestanforderungen stellen.

Eine ordnungsrechtliche Verankerung hätte den Vorteil, dass extensive oder naturnahe Flächenanteile langfristig und bei allen landwirtschaftlichen Betrieben gesichert würden, während die subventionsgebundenen Anforderungen immer von der Attraktivität der Beihilfen abhängen (siehe Kapitel 8), die aufgrund alternativer Subventionen (z.B. EEG) oder zukünftiger Agrarpreissteigerungen sinken kann. Im Hinblick auf die vorgeschlagene Umweltprämie von ungefähr 90 €/ha wäre die Schwelle für die Unattraktivität der Umweltprämie und der damit verbundenen Auflagen ökonomisch gesehen schnell erreicht. Umgekehrt steht eine ordnungsrechtliche Verankerung nicht der beihilferechtlichen Regelung entgegen und führt insbesondere nicht zu Prämienkürzungen, da die besonderen Auflagen der Umweltprämie wie die Cross Compliance-Anforderungen Teil der ersten Säule der europäischen Agrarbeihilfen sind, welche der Einkommensunterstützung dient und Umweltauflagen als obligatorische Mindeststandards formuliert (siehe nachfolgend). Auch wenn der Kommissionsvorschlag die neuen Umweltanforderungen aus haushälterischen Gründen neben die Cross Compliance-Anforderungen stellt, sind sie nicht mit überobligatorischen Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule zu vergleichen.¹²⁵⁴ Ihre Implementation als nationale ordnungsrechtliche Mindeststandards würde lediglich ihren Vollzug erleichtern.

¹²⁴⁸ Art. 7 Schweizer Direktzahlungsverordnung vom 7.12.1998, SR 910.13.

¹²⁴⁹ Gujer in: Oppermann/Gujer 2003, S. 65 ff.

¹²⁵⁰ Europäische Kommission 2011b, S. 19 f.

¹²⁵¹ Europäische Kommission 2013b, S. 3; Europäisches Parlament 2013. Ursprünglich hatte die Kommission 7 Prozent Flächenanteil vorgeschlagen (Europäische Kommission 2011b, S. 19 f.).

¹²⁵² Art. 29 Abs. 3 und 4 des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission 2011b.

¹²⁵³ Europäisches Parlament 2013; Council of the European Union 2013; Europäische Kommission 2013b.

¹²⁵⁴ Vgl. Art. 39 Abs. 2 und 4 ELER-Verordnung 1698/2005; Art. 29 Abs. 2, 3 und 6 Verordnungsentwurf KOM (2011) 627, S. 60; Borchardt 2011; Meyer-Bolte 2007, S. 112.

9.2.3.4. Harmonisierung mit den Cross Compliance Anforderung

Im Abschnitt 3.3.3 wurden die agrarbeihilferechtlichen Umwelanforderungen des Direktzahlungsrechts (Cross Compliance-Anforderungen) bereits dargestellt. Landwirtschaftliche Betriebe werden nur dann finanziell gefördert, wenn sie im gesamten Betrieb die europäischen Umweltvorschriften einhalten (sog. „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ gemäß Art. 5 und Anhang II Direktzahlungsverordnung 73/2009) und ihre Flächen sich in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (glöZ) befinden (gemäß Art. 6 i.V.m. Anhang III Direktzahlungsverordnung). Ziel ist es, keine Subventionen für rechtswidriges Verhalten auszuzahlen sowie einen ökologischen Mindeststandard sicherzustellen. Die Direktzahlungen sind keine Honorierungen für freiwillige Leistungen, sondern sozialstaatlich motivierte Hilfen zur Einkommensunterstützung mit der Bedingung, sowohl bestimmte europäische Umweltrechtsvorschriften als auch Mindeststandards einzuhalten.¹²⁵⁵ Wie die Anforderungen an die gute fachliche Praxis sind die Cross Compliance-Anforderungen gemäß Art. 36 lit. a) Ziff. iv), 39 ELER-Verordnung 1698/2005/EG nicht honorierbare „obligatorische Grundanforderungen“. Sie beinhalten Vorgaben, die in anderen europäischen Rechtssätzen als „gute fachliche Praxis“ bezeichnet werden bzw. wurden.¹²⁵⁶ Ihre Funktion als allgemeiner landwirtschaftlicher Mindeststandard verdeutlichen insbesondere auch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28 (Art. 17 Abs. 6 EE-RL) und die Biokraftstoff-Richtlinie 2009/30 (Art. 7b Abs. 6 BioK-RL).

Trotz der gleichen Funktion und Zielrichtung als ökologische Mindeststandards hat der Bundesgesetzgeber Teile der Cross Compliance-Anforderungen nicht in das Ordnungsrecht integriert, sondern mit dem DirektZahlVerpflG und der DirektZahlVerpflV extra geregelt (siehe 3.3.3). Dies betrifft den Schutz des Dauergrünlands und die Anforderungen an den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (glöZ-Anforderungen). Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Anhang III Direktzahlungsverordnung 73/2009 zu folgenden Aspekten glöZ-Anforderungen aufstellen: Bodenerosion, organische Substanz, Bodenstruktur, Instandhaltung der Flächen, Vermeidung von Lebensraumzerstörungen, Schutz des Wassers vor Verschmutzung und Abflüssen sowie Regulierung der Wasserverwendung.

Die Anforderungen im DirektZahlVerpflG und in der DirektZahlVerpflV unterscheiden sich im Umfang und in der Konkretisierung von den Anforderungen an die gute fachliche Praxis, wobei auch hier Defizite bestehen¹²⁵⁷ und Verbesserungsoptionen diskutiert werden.¹²⁵⁸ Während die Regelungen zur guten fachlichen Praxis im Boden-, Naturschutz-, Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht insgesamt einen umfassenden Anspruch haben und insbesondere § 17 Abs. 2 BBodSchG und § 5 Abs. 2 BNatSchG

¹²⁵⁵ Europäische Kommission, Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/funding-opportunities/index_de.htm; Meyer-Bolte 2007, S. 27, 35 f., 110; Belger 2012, S. 113 f.

¹²⁵⁶ Art. 4 der Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG, ABl. EG Nr. L 375 v. 31.12.1991, S. 1 ff.; Art. 38 der Verordnung 1750/1999/EG mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), ABl. EG 1999 Nr. L 214 v. 13.8.1999, S. 31 ff. mit der Definition als „im üblichen Sinne der gewöhnliche Standard der Bewirtschaftung, die ein verantwortungsbewusster Landwirt in der betreffenden Region anwenden würde“. Dies verkennt von Eickstedt 2010, S. 188 f.

¹²⁵⁷ Z.B. bezüglich der Bodenstruktur oder hinsichtlich der Maßnahmen zum Schutz vor Erosion oder Humusverlusten (siehe Abschnitt 3.3.3).

¹²⁵⁸ Vgl. Münchhausen et al. 2009; Möckel in Reese/Möckel/Bovet/Köck 2010, S. 276 ff.

vielfältige allgemeine Nachhaltigkeitsanforderungen beinhalten, konzentrieren sich die nationalen Anforderungen auf den Schutz vor Bodenerosion, den Erhalt von organischer Substanz im Boden sowie von Dauergrünland und den Schutz von Landschaftselementen. Die DirektZahlVerpflV enthält im Vergleich zu § 17 Abs. 2 BBodSchG oder § 5 Abs. 2 BNatSchG konkretere Bewirtschaftungsvorgaben, die aber teilweise ein niedrigeres Schutzniveau aufweisen als die allgemeinen Anforderungen zur guten fachlichen Praxis. Gleiches gilt für die Dauergrünlanderhaltungsverordnungen der Länder. Ein weiterer Unterschied besteht in der behördlichen Durchsetzung. Bei der guten fachlichen Praxis erfolgt sie grundsätzlich mit den klassischen Mitteln des Verwaltungsrechts (Anordnungen, Bußgelder bei Ordnungswidrigkeiten, Verwaltungszwang), ist aber insbesondere im Bodenschutz- und Naturschutzrecht aufgrund fehlender oder beschränkter gesetzlicher Ermächtigungen stark zurückgenommen worden. Im Direktzahlungsrecht können Verstöße Beihilfekürzungen zur Folge haben, wobei die mitgliedstaatliche Praxis gegenwärtig sehr zurückhaltend davon Gebrauch macht (siehe Abschnitt 3.4.3.1).

Trotz der Unterschiede sollte eine Reform der guten fachlichen Praxis versuchen, die Anforderungen des Direktzahlungsrechts zu integrieren. Dies gilt v.a. für die glöZ-Anforderungen in der DirektZahlVerpflV. Eine Integration ins Ordnungsrecht würde ihre Funktion als obligatorische Grundanforderungen verdeutlichen und die Aufteilung in ordnungsrechtliche und beihilferechtliche Mindestanforderungen beenden. Ziel sollte eine Harmonisierung sein, welche ein allgemein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt sicherstellt. Z.B. sind zum Schutz vor Erosion nicht wie derzeit nach § 2 DirektZahlVerpflV nur zeitliche Pflugverbote, sondern auch die Schlaglängen, der Grad der Bodenbedeckung und andere Maßnahmen bedeutsam. Die Verknüpfung der ordnungsrechtlichen Pflichten mit der beihilferechtlichen Förderung würde einerseits aufgrund der positiven Anreizwirkung den Vollzug verbessern und andererseits den ökologischen Mindeststandard allgemeinverbindlich und dauerhaft absichern, selbst wenn z.B. aufgrund ökonomischer Erwägungen der Landwirt keine Beihilfen mehr bezieht.

Die eingetretene Rechtszersplitterung ist sowohl sachlich als auch rechtlich nicht erforderlich und führt auf der Seite der Landwirte zu Missverständnissen, rechtlichen Unklarheiten und Akzeptanzdefiziten.¹²⁵⁹ Sachlich ist sie nicht erforderlich, da beide Regelungskonzepte eine nachhaltigere, umweltschonendere Landwirtschaft bezwecken und hierzu allgemeine Mindestanforderungen aufstellen wollen. Die unterschiedlichen Konkretisierungsgrade sind ebenfalls rechtlich nicht geboten, sondern Folge politischer Entscheidungen. Wie z.B. die Düngeverordnung zeigt, können auch die Regelungen zur guten fachlichen Praxis durchaus detaillierter ausgestaltet sein. Auch der Umstand, dass Art. 6 Abs. 1 S. 3 Direktzahlungsverordnung 73/2009 vorschreibt, dass die Mitgliedstaaten bei den glöZ-Anforderungen nur im Rahmen des Anhangs III Mindestanforderungen festlegen dürfen, ist kein Hinderungsgrund, denn aus dieser beihilferechtlichen Beschränkung folgt nicht, dass die Mitgliedstaaten keine darüber hinausgehenden ordnungsrechtlichen Mindestanforderungen stellen können. Sie bedeutet lediglich, dass nur bezüglich dieser Regelungsgegenstände eine Verknüpfung mit dem Beihilferecht und

¹²⁵⁹ Z.B. das häufige Missverständnis, dass die Direktzahlungen als Kompensation für die Cross Compliance-Anforderungen ausgezahlt werden.

dem Sanktionsinstrument der Subventionskürzung möglich ist. Wie eine Integration aussehen könnte, zeigen die neu eingefügten §§ 4a, 5a, 5b DirektZahlVerpflG, die, statt eigene Anforderungen festzulegen, auf das ordnungsrechtliche Fachrecht verweisen. In Form der Verweisung ließen sich alle Mindestanforderungen des Anhangs III Direktzahlungsverordnung verknüpfen, wenn die Anforderungen aus DirektZahlVerpflG und DirektZahlVerpflV ins Ordnungsrecht übernommen würden.

Eine Integration ins Ordnungsrecht wäre im Einzelnen v.a. für die Anforderungen zum Schutz vor Erosion einschließlich der planerischen Einstufung von Flächen in Gefährdungsklassen (§ 2 DirektZahlVerpflV), zum Erhalt der organischen Substanz (§ 3 DirektZahlVerpflV), zum Schutz der Landschaftselemente (§ 5 DirektZahlVerpflV) und zum Dauergrünlandschutz (§ 5 DirektZahlVerpflG und Dauergrünlanderhaltungsverordnungen der Länder) sinnvoll, da diese trotz verbleibender Defizite (siehe 3.3.3) ein Mehr an Konkretisierung für die gute fachliche Praxis bedeuten würden. Bei den Landschaftselementen bedürfte es zusätzlich einer Harmonisierung mit dem gesetzlichen Biotopschutz in § 30 BNatSchG und gegebenenfalls auch dem besonderen Artenschutz in § 44 BNatSchG. Der Schutz des Dauergrünlands sollte hingegen in einer ordnungsrechtlichen Norm vereinheitlicht werden. Hierbei bietet sich die Eingriffsregelung an, da diese sowohl eine Genehmigungspflicht mit Vermeidungs- bzw. Ausgleichs- und Ersatzpflichten aufweist als auch nach herrschender Meinung für jeden Umbruch von Dauergrünland anwendbar ist (siehe 3.3.5.1). Es bedürfte nur einer ausdrücklichen Klarstellung in § 14 Abs. 2 BNatSchG, damit die v.a. in der Verwaltung anzutreffenden Unsicherheiten bezüglich der Reichweite der Regelvermutung beseitigt werden und die Eingriffsregelung auch in der Praxis beim Dauergrünlandumbruch Anwendung finden kann.

Die Cross Compliance-Anforderungen unterliegen allerdings derzeit selber einem Reformprozess, da bis 2013 die neuen Kriterien für die Ausgestaltung der nächsten GAP-Förderperiode (2014-2020) ausgearbeitet und diskutiert werden. Es liegen Vorschläge der Europäischen Kommission¹²⁶⁰, des europäischen Parlaments¹²⁶¹ und verschiedenster nationaler Institutionen und Interessenvertretungen¹²⁶² vor. Die Europäische Kommission hat 2010 drei verschiedene Optionen aufgezeigt: erstens eine gerechtere Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten bei Beibehaltung der Cross Compliance, zweitens neben der gerechten Verteilung eine Differenzierung in Beihilfen zur Einkommensunterstützung sowie Beihilfen zur Ökologisierung und drittens ein Auslaufen der Agrarbeihilfen zur Einkommensunterstützung und stattdessen nur Zahlungen für ökologische Güter. Der EU-Ministerrat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission haben sich im September 2013 auf die zukünftige GAP geeinigt. Die Vorschläge der Kommission wurden in abgeschwächter Form angenommen.¹²⁶³ Zukünftig werden Landwirte eine Basisprämie von 70 Prozent der Direktzahlungen erhalten und weiterhin den Cross Compliance-Anforderungen unterliegen. Daneben wird eine Umweltprämie von 30 Prozent der Direktzahlungen gewährt, wenn die Landwirte

¹²⁶⁰ Europäische Kommission (2010).

¹²⁶¹ Europäisches Parlament (2010); Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des europäischen Parlaments 2011 (Deß-Bericht).

¹²⁶² Z.B. SRU 2009; UBA 2010; Kommission für Landwirtschaft am UBA 2011; DBV 2010; Nabu 2010; EuroNatur/ABL 2010.

¹²⁶³ Europäisches Parlament 2013; Europäische Kommission 2013b; Council of the European Union 2013.

weitergehende ökologische Grundanforderungen beachten (siehe Kapitel 1.3.).¹²⁶⁴ Hierzu gehören:

- Anbaudiversifizierung auf dem Ackerland mit mindestens zwei verschiedenen landwirtschaftlichen Kulturpflanzen
- Erhalt des bestehenden Dauergrünlands
- Mindestanteil von 5 % der beihilfefähigen Ackerflächen mit einer extensiven, umweltschonenden Nutzung, wie Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen sowie Aufforstungsflächen.

Bei den Cross Compliance-Anforderungen einigte man sich auf folgende Änderungen. Zum einen sollen die Anforderungen nicht mehr in der Direktzahlungsverordnung stehen, sondern in eine ausführende Verordnung über die Finanzierung, Kontrolle und Verwaltung der GAP.¹²⁶⁵ Zum anderen ergäben sich gewisse inhaltliche Neuerungen. So sollen Grundanforderungen an die Betriebsführung Bestimmungen, die nicht mit klaren und überprüfbaren Verpflichtungen für die Betriebsinhaber verbunden sind, gestrichen werden. Dies betrifft u.a. die Bezugnahme auf die Klärschlammrichtlinie 1986/278. Die eigentlich von der Kommission¹²⁶⁶ vorgeschlagene Bezugnahme auf Verpflichtungen der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60 und des Pestizide-Aktionsrahmen-Richtlinie 2009/128 wurde erstmal verschoben.¹²⁶⁷ Auch die unmittelbar verbindliche europäische Verpflichtung zur sachgemäßen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach den Grundsätzen des integrierten Pflanzenschutzes (Art. 55 Verordnung 1107/2009) soll noch nicht als Cross Compliance-Anforderung aufgenommen werden. Wesentliche Änderungen könnten beim Dauergrünlandschutz eintreten. Nach dem Verordnungsentwurf der Kommission¹²⁶⁸ sollen die Mitgliedstaaten neben den genannten Anforderungen der Umweltprämie auch Cross Compliance-Anforderungen zum Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden (insbesondere vor Erstumbruch) festlegen. Dies entspräche den Nachhaltigkeitsanforderungen im Bioenergierecht (siehe Abschnitt 3.3.4).

Insgesamt bleiben die Neuerungen im Direktzahlungsrecht aber bei den Cross Compliance-Anforderungen im Rahmen des Bekannten und heben das Schutzniveau nur bei den besonderen Umweltprämienanforderungen wesentlich an. Welche konkrete Ausgestaltung die Cross Compliance-Anforderungen sowie eine mögliche Umweltprämie aber tatsächlich erfahren, entscheidet am Ende gemäß Art. 43 Abs. 3 AEUV der Rat der Union und bleibt bis dahin abzuwarten.

9.2.3.5. Harmonisierung mit Nachhaltigkeitsanforderungen im Bioenergierecht

Die Zersplitterung der ökologischen Anforderungen in Anforderungen der guten fachlichen Praxis und Cross Compliance-Anforderungen wurde seit 2009 mit den besonderen Anforderungen für Biomasse zur Energieerzeugung noch weiter verstärkt. Die Europäische Union hat 2009 für flüssige Biobrennstoffe sowie für flüssige oder

¹²⁶⁴ Europäische Kommission 2013b, S. 3. Vgl. Art. 29-32 des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission 2011b.

¹²⁶⁵ Vgl. Art. 91 ff. und Anhang II des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission 2011c.

¹²⁶⁶ Art. 93 Abs. 2 und 3 des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission 2011c.

¹²⁶⁷ Europäische Kommission 2013b, S. 8.

¹²⁶⁸ Anhang II in Europäische Kommission 2011c.

gasförmige Biokraftstoffe besondere Nachhaltigkeitsanforderung erlassen (Art. 17 Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28, Art. 7b Biokraftstoff-Nachhaltigkeits-Richtlinie). Deutschland hat sie mit der Biostrom-NachV und der Biokraft-NachV implementiert, wobei die Anforderungen bei flüssigen Biobrennstoffen auf die Stromerzeugung beschränkt wurden. Die Anforderungen enthalten ein Mindestgebot der Treibhausgasemissionsminderung sowie Vorgaben für den Schutz bestimmter ökologisch wertvoller Flächen bzw. kohlenstoffreicher Böden (siehe Abschnitt 3.3.4). Sie sollen gewährleisten, dass die Bioenergienutzung eine positive Treibhausgasbilanz hat und keine besonders schützenswerten Ökosysteme beeinträchtigt. Die Anforderung, dass Bioenergie mindestens 35 Prozent weniger Treibhausgase ausstoßen muss als bei der Nutzung fossiler Energieträger anfallen, hat ihre spezifische energiepolitische Berechtigung. Erst diese Einsparung rechtfertigt, dass der Staat die Bioenergie als ein klimaschützendes Substitut mit der Einspeisevergütung bzw. Steuerbefreiungen besonders fördert bzw. mit Biokraftstoffquoten sogar einfordert. Hinsichtlich der anderen flächenbezogenen Anforderungen besteht eine solche Sonderstellung der Bioenergieerzeugung nur in geringem Maße.

Zwar lässt sich anführen, dass die zusätzliche staatliche Förderung von Bioenergie, die neben den Direktzahlungen gewährt wird, auch weitergehende Anforderungen rechtfertigt. Aus ökologischer Sicht sind die Anforderungen aber von grundsätzlicher Bedeutung für eine nachhaltige Landwirtschaft, egal ob ihre Produkte später als Nahrungs- oder Futtermittel, Rohstoffe oder Energieträger verwendet werden, da es hier keine oder allenfalls geringe Unterschiede beim Anbau gibt. Insbesondere die Verdrängung wildlebender Arten sowie die negativen Wirkungen des Ackerbaus auf den Humusgehalt der Böden bleiben gleich. Unabhängig von der späteren Produktverwendung ist der Schutz ökologisch besonders wertvoller Flächen und kohlenstoffreicher Böden in der Landwirtschaft zum Erhalt der Biodiversität sowie der Ökosystemleistungen und zum Schutz des Klimas wichtig (siehe Abschnitte 3 bis 6). Die Problematik der indirekten Landnutzungsänderungen, bei der die besonderen Nachhaltigkeitsanforderungen durch ein Verschieben des Nahrungs- und Futtermittelanbaus umgangen werden,¹²⁶⁹ zeigt, dass die Agrarproduktion nur einheitlich umgestaltet und überwacht werden kann.

Auch aus rechtlicher Sicht spricht viel für einheitliche Nachhaltigkeitsanforderungen beim landwirtschaftlichen Pflanzenbau. Nach Art. 9 EUV, Art. 20 ff. Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Art. 3 GG sind sowohl Bürger als auch ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten gleich zu behandeln, sofern nicht aufgrund wesentlicher Unterschiede eine differenzierte Behandlung geboten ist.¹²⁷⁰ Wesentliche Unterschiede bestehen zwischen dem Pflanzenanbau zu Nahrungs- und Futtermittelzwecken und dem Anbau zu Energiezwecken aber weder aus ökologischer noch aus anbautechnischer Sicht. Allein der Anbau von Dauerkulturen für Energiezwecke wie Kurzumtriebsplantagen könnte Besonderheiten beinhalten, die spezielle Bewirtschaftungsanforderungen rechtfertigen könnten. Der Schutz ökologisch besonders wertvoller Flächen bzw. kohlenstoffreicher Böden ist aber auch hier geboten.

¹²⁶⁹ Gawel/Ludwig Land Use Policy 2011a, 846 ff.

¹²⁷⁰ Ausführlich zum Gebot der Gleichbehandlung z.B. Osterloh in: Sachs, GG, 2011, Art 3 Rn. 8 ff.; Möckel DVBl 2003, 488 ff., sowie im Verhältnis Landwirtschaft und Naturschutz Möckel NuR 2012c, 225 ff.

Insgesamt sind die besonderen Nachhaltigkeitsanforderungen differenziert zu bewerten. Während die Anforderung an die Treibhausgasemissionsminderung aufgrund des Zwecks der staatlichen Förderung von Bioenergie als klimaschützendes Substitut gerechtfertigt ist, sind die anderen flächen- bzw. bodenbezogenen Anforderungen allgemein für das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Naturschutz bzw. Landwirtschaft und Klimaschutz von Bedeutung. Ihre alleinige Normierung für flüssige Bioenergiestoffe und Biokraftstoffe ist gleichheitsrechtlich problematisch. Gleichwohl sollten sie nicht abgeschafft, sondern aus ökologischen Gründen in die allgemeinen Mindestanforderungen an die gute fachliche Praxis aufgenommen werden.

9.2.4. Mindestinhalte für eine nachhaltigere Bewirtschaftung

In der Literatur und in der Agrar- und Umweltverwaltung gibt es einige Untersuchungen und Vorschläge zur Konkretisierung der guten fachlichen Praxis. In der Regel behandeln die Studien nur ausgewählte Aspekte. Hierzu gehören der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln¹²⁷¹ und insbesondere deren Eintrag in Gewässer,¹²⁷² aber auch das Verhältnis von Landwirtschaft und Naturschutz,¹²⁷³ der Schutz vor Erosion und Verdichtung¹²⁷⁴ oder das Verhältnis von Bodenschutz und Klimawandel¹²⁷⁵. Von ministerieller Seite gibt es allgemeine Informationen zur Bewirtschaftung nach der guten fachlichen Praxis, welche die gesetzlichen Anforderungen konkretisieren, aber rechtlich unverbindlich bleiben.¹²⁷⁶

Welche Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung im Einzelnen zur Erreichung eines hohen Umweltschutzniveaus in der Landwirtschaft erforderlich sind, bedarf ökologischer und agrarfachlicher Untersuchungen und Empfehlungen, die diese Studie nicht leisten kann. Entsprechende Untersuchungen haben für Teilaspekte u.a. Knickel et al. 2001, Plachter et al. 2005, Osterburg et al. 2007 und aktuell die Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) zur Evaluierung der Düngeverordnung 2012 vorgenommen. Großer Forschungsbedarf besteht insbesondere bei aussagekräftigen und gleichwohl einfach zu erhebenden Indikatoren.¹²⁷⁷

Wissenschaftliche Erkenntnisse sind in einem demokratischen Rechtsstaat aber nur ein Anhaltspunkt für die letztlich politische Entscheidung der Parlamente. Dies folgt schon aus dem praktischen Umstand, dass es selten eine einheitliche Meinung in der Wissenschaft gibt, sondern vielmehr die Interpretationen von Untersuchungsergebnissen und Meinungen divergieren. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts und -vorrangs (Art. 20 Abs. 3 GG) haben die gewählten Parlamente die volle Entscheidungshoheit, welche nur durch verfassungsrechtliche Grenzen (v.a. Grundrechte und Staatsziele) beschränkt ist. Die Parlamente sind frei, von wissenschaftlichen Empfehlungen abzuweichen, um z.B. politische Kompromisse zu erzielen. Sie können in Anbetracht bestehender Unsicherheiten und Wissenslücken auch strengere Anforderungen festsetzen, um im Sinne des Vorsorgeprinzips die Risiken zu minimieren.

¹²⁷¹ Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012; UBA 2011d.

¹²⁷² Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2012; LAWA/LABO 2002; LAWA/LABO 2008; UBA 2009b; UBA 2011d; Osterburg 2009; Osterburg/Runge (Hrsg.) 2007.

¹²⁷³ Knickel et al. 2001; Plachter/Stachow/Werner 2005.

¹²⁷⁴ BMVEL 2002; LAWA/LABO 2008.

¹²⁷⁵ LABO 2010a.

¹²⁷⁶ BMELF 1999; BMELF 2000; Sachsen-Anhalt 1996; Schleswig-Holstein 2000.

¹²⁷⁷ Vgl. ersten Überblick bei Knickel 2002, S. 12 f.

Sie können des Weiteren zur Erreichung eines einfacheren Gesetzesvollzugs bei Massenvorgängen mit Pauschalierungen und Typisierungen arbeiten,¹²⁷⁸ auch wenn dadurch bestimmte Unterschiede unberücksichtigt bleiben. Ermächtigen die Parlamente Regierungen oder Ministerien durch Rechtsverordnungen weitergehende Regelungen zu erlassen, müssen und können sie gemäß Art. 80 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß der Rechtsverordnungen gesetzlich bestimmen. Die ermächtigte Administration darf dann im Rahmen der Ermächtigung die aus ihrer Sicht erforderlichen Regelungen treffen. Sie ist hierbei an die verfassungsrechtlichen Grundrechte und Grundsätze gebunden, nicht aber an wissenschaftliche Meinungen oder Stellungnahmen von Verbänden.

Bei der Ausgestaltung der Anforderungen zur guten fachlichen Praxis spielen nicht nur ökologische und agrarfachliche Erkenntnisse eine wichtige Rolle, sondern es gilt auch, die Effektivität der Regelungen und ihres Vollzugs in den Blick zu nehmen (siehe Kapitel 8.3). Folgende Empfehlungen ergeben sich aus juristischer Sicht, wenn die Anforderungen einen vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft sicherstellen sollen:

- Das gleichheitsrechtlich gebotene Verursacherprinzip sowie das aus Art. 2 Abs. 2 und 20a GG folgende Vorsorgeprinzip sind konsequent umzusetzen.
- Um einen möglichst einfachen Vollzug zu gewährleisten, sind die Anforderungen soweit wie möglich zu quantifizieren und qualitativ zu konkretisieren.¹²⁷⁹ Entsprechende gesetzliche Grenz-, Maßnahmen- und Vorsorgewerte sind nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern können aus Gründen des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit und eines effektiven Vollzugs geboten sein.¹²⁸⁰ Hierbei sind die fortschrittlichen Techniken, Verfahren und Bewirtschaftungsweisen zu Grunde zu legen und alle gesetzlichen Regelungsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) und Instrumente (Gesetze, Verordnungen, Satzungen und auch Pläne) zu nutzen. Insbesondere sind Schadschwellen für den integrierten Pflanzenschutz auszuweisen und Anforderungen an den nichtchemischen Pflanzenschutz zu stellen.
- Um die kumulativen Auswirkungen zu verringern, ist mit allgemeinverbindlichen Grenzen die Bewirtschaftungsintensität insgesamt zu beschränken (z.B. verbindliche Obergrenzen für Stickstoffüberschüsse und Viehbesatz je Hektar, Erfordernis des Anbaus von Zwischenfrüchten). Hierbei sind alle relevanten Funktionen der betroffenen Ökosysteme zu berücksichtigen und daher auch Anforderungen in das Wasserrecht und das Immissionsschutzrecht aufzunehmen.
- Standortbezogene Besonderheiten sind durch Konkretisierungsbefugnisse der Gemeinden oder Behörden aufzufangen.
- Rechtliche Widersprüche und Ungleichbehandlungen sind abzubauen. Insbesondere bei den Düngemitteln bestehen in den DüngeV, AbfKlärV und BioAbfV gegenwärtig sehr unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich der maximalen Ausbringungsmenge sowie der Schadstoffgehalte.

¹²⁷⁸ St. Rspr. z.B. BVerfGE Urt. v. 9.12.2008 – 2 BvL 1, 2/07, 1, 2/08, BVerfGE 122, 210 (232 f.); BVerfG Beschl. v. 14.10.2008 – 1 BvF 4/05, BVerfGE 122, 1 (34); BVerfG Beschl. v. 14.10.2008 – 1 BvR 2310/06, BVerfGE 122, 39 (59 f.); BVerfG Beschl. v. 18.11.03 – 1 BvR 302/96, BVerfGE 109, 64 (77); Osterloh in: Sachs, GG, 2011, Art. 3 Rn. 104 ff.

¹²⁷⁹ Knickel 2002, S. 209 ff.

¹²⁸⁰ Vgl. die verfassungsrechtliche Untersuchung von Seidel 2009, S. 72-161.

- Rechtszersplitternde Vorschriften sind zu harmonisieren. Dies gilt insbesondere für den Dauergrünlandschutz.
- Unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind pauschal oder im Einzelfall auszugleichen oder zu ersetzen. Bisher ist die landwirtschaftliche Bodennutzung hiervon pauschal mit § 14 Abs. 2 BNatSchG freigestellt.
- Die Belastung der Umwelt mit schwer abbaubaren oder stark umweltgefährdenden Stoffen ist soweit wie möglich zu untersagen. Gegenwärtig gelten nur für einige Pestizide Ausbringungsverbote nach dem PflSchG und dem Wasserrecht.
- Schutzwürdige und schutzbedürftige Flächen sind stärker vor den landwirtschaftlichen Einwirkungen zu schützen. Bisher beschränkt sich der Schutz nach WHG, DüngeV und PflSchG v.a. auf Gewässerrandstreifen und bestimmte öffentliche Flächen.
- Die Selbstkontrolle und die behördliche Informationslage sind durch Untersuchungs- und Dokumentationspflichten zu verbessern. Gegenwärtig sind nur für Phosphat in der DüngeV Bodenproben vorgeschrieben. Hinsichtlich Stickstoff und Humusgehalt können die Landwirte nach der DüngeV bzw. DirektZahlVerpflV auf Berechnungen oder Schätzungen ausweichen.
- Die Pflichten sich weiterzubilden sind auszubauen. Seit 2012 besteht erstmals im Pflanzenschutzmittelrecht eine Weiterbildungspflicht.

9.3. Zusammenfassung

Das Ordnungsrecht ist das klassische Lenkungsinstrument des Staates, mit dem er Bürger und Unternehmen zu einem bestimmten Verhalten (Handlung oder Unterlassen) verpflichten kann. Im Bereich der Landwirtschaft bestehen unterschiedliche ordnungsrechtliche Regelungskonzepte. Während der Gesetzgeber bei landwirtschaftlichen Anlagen (z.B. Tierhaltungs- oder Biogasanlagen) wie bei anderen Industrieanlagen den Stand der Technik zum ordnungsrechtlichen Maßstab erhebt, setzt er bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung auf das Konzept der guten fachlichen Praxis. Letzteres stellt auf die ordnungsgemäße Landwirtschaft und die allgemein anerkannten Techniken und Bewirtschaftungsweisen ab, während das Konzept „Stand der Technik“ entsprechend den europäischen Vorgaben die beste verfügbare Technik und damit fortschrittliche Techniken, Verfahren oder Betriebsweisen zum Schutz der Umwelt beinhaltet. Das Anforderungsniveau ist daher geringer als bei Anlagen. Um ein insgesamt hohes Umweltschutzniveau zu erreichen, empfiehlt es sich auch bei den Anforderungen an die gute fachliche Praxis die für den Schutz der Umwelt wirksamsten Techniken, Verfahren und Bewirtschaftungsweisen zu berücksichtigen.

Die Ausgestaltung ordnungsrechtlicher Bewirtschaftungsanforderungen sollte möglichst den in 8.3.2 genannten Kriterien für vollzugstaugliche Regelungen gerecht werden. Hierzu gehören neben der Verhältnismäßigkeit u.a. eine klare Verbindlichkeit und Verständlichkeit der Anforderungen in Gesetzen oder Verordnungen, eine leichte Mess- und Kontrollierbarkeit sowie die Berücksichtigung grundlegender Prinzipien des Umweltrechts (insbesondere des Verursacher- und des Vorsorgeprinzips). Des Weiteren gilt es auch, einen guten Kompromiss zwischen deutschlandweit gültigen Regelungen

und standort- bzw. naturraumbezogenen Anforderungen zu finden. Schließlich sollten die Regelungen möglichst dynamisch und weniger statisch ausgestaltet sein, um neue Erkenntnisse und Bewirtschaftungsweisen aufnehmen zu können.

Die Regeln und Grundsätze der guten fachlichen Praxis sind gegenwärtig über verschiedene Bundesgesetze verteilt und u.a. im Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht sowie im Boden- und Naturschutzrecht zu finden (siehe Kapitel 3 bis 6). Die Anforderungen dienen in erster Linie der Vorsorge vor Umweltschädigungen. Teilweise sind die Landwirte bei ihrer Einhaltung von einigen allgemeinen Umweltschutzregelungen freigestellt (§ 7 BBodSchG; §§ 14 Abs. 2, 44 Abs. 4 BNatSchG; § 13 Abs. 2 S. 2 und 3 PflSchG; § 38 Abs. 4 Nr. 3 WHG). Die gegenwärtigen Anforderungen der guten fachlichen Praxis sind ein Mindeststandard und definieren nicht die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze.

Obwohl von der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung erhebliche Emissionen und Stoffeinträge in Oberflächengewässer, Grundwasserkörper und in die Atmosphäre ausgehen, enthalten das Wasser- und das Immissionsschutzrecht keine eigenen Anforderungen an die gute fachliche Praxis und sind auch nur begrenzt anwendbar. Beides könnte verbessert werden, indem zum einen gesetzlich klargestellt wird, ab wann bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung eine erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung i.S.v. § 9 WHG bzw. eine immissionsschutzrechtliche Anlage i.S.v. § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG vorliegt. Zum anderen sollten auch im Wasser- und im Immissionsschutzrecht spezifische Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung aufgestellt werden. Letztere würden Landwirten und Behörden helfen, die Bewirtschaftungsziele und das Verschlechterungsverbot im Wasserrecht sowie die Umweltziele des Immissionsschutzrechts sicherzustellen.

Zwischen den existierenden Regelungen zur guten fachlichen Praxis gibt es bisher deutliche Unterschiede hinsichtlich ihrer Regelungsqualität. Während das Düngemittelrecht und neuerdings auch das Pflanzenschutzmittelrecht aufgrund europäischer Vorgaben relativ konkrete Vorgaben für den Einsatz dieser Betriebsmittel machen und Anordnungsbefugnisse zur weiteren Konkretisierung im Einzelfall vorsehen, enthalten das Bodenschutz- und das Naturschutzrecht sehr abstrakt formulierte Grundsätze, deren behördliche Konkretisierung im Einzelfall im BBodSchG ausgeschlossen und im BNatSchG umstritten ist. Gleichwohl sind auch hier klar verständliche Handlungsanweisungen zu empfehlen, die den Behörden und Landwirten konkret die Rechte und Pflichten aufzeigen. Dass dies sowohl rechtstechnisch als auch politisch möglich ist, zeigen nicht nur die Regelungen im Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht, sondern insbesondere auch die beihilferechtlichen Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand in der DirektZahlVerpflV sowie im Bioenergierecht. Regelungstechnisch bietet sich auch hier die Rechtsverordnung als Instrument an.

Inhaltlich ist aus rechtssystematischen und gleichheitsrechtlichen Gründen eine bessere Abstimmung und Harmonisierung zwischen dem allgemeinen Umweltrecht und den besonderen agrarumweltrechtlichen Regelungen sowie den besonderen agrarbeihilferechtlichen Umweltschutzanforderungen nötig. Sonderregelungen sind auf ihre Rechtfertigung und Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen. Bei den Vorschriften zum Dauergrünlandschutz ist eine Vereinheitlichung geboten, da diese mittlerweile über Naturschutzrecht, Gewässerschutzrecht, Direktzahlungsrecht und Bioenergierecht verteilt

sind. Wichtig für den Umweltschutz ist weiterhin eine Neuausrichtung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, damit die Landwirtschaft als ein wichtiger Verursacher von erheblichen Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes zu ihrer Verantwortung steht und auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vornimmt. Um den Verwaltungsaufwand zu begrenzen, bietet sich hier eine pauschalierte Eingriffskompensation in Form eines Mindestanteils extensiver Betriebsflächen an.

Ebenfalls aus rechtlichen Gründen zu empfehlen ist eine Harmonisierung und gesetzliche Vereinheitlichung der guten fachlichen Praxis mit den Cross Compliance-Anforderungen des Direktzahlungsrechts und den Nachhaltigkeitsanforderungen des Bioenergierechts auf hohem Niveau. Gegenwärtig bestehen trotz ihrer gleichen Funktion als Mindeststandards unterschiedliche Regelungen mit unterschiedlichen Anforderungen und verschiedenen Konkretisierungsniveaus. Eine ordnungsrechtliche Normierung der beihilferechtlichen Anforderungen wirft hierbei keine kompetenzrechtlichen Probleme zwischen Deutschland und der Europäischen Union auf, da die beihilferechtlichen Anforderungen ebenfalls Mindeststandards und keine freiwilligen Leistungen wie bei den Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule der GAP (Art. 36 ff. ELER-Verordnung) sind. Dies gilt auch für die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen besonderen Umwelanforderungen im Rahmen der ersten Säule der GAP: Anbaudiversifizierung auf Ackerland, Erhalt des bestehenden Dauergrünlandanteils auf Betriebsebene sowie Mindestanteil an extensiven Flächen von sieben Prozent der beihilfefähigen Betriebsflächen. Ordnungsrecht und Direktzahlungsrecht lassen sich miteinander verknüpfen, indem das Direktzahlungsrecht auf die ordnungsrechtlichen Anforderungen an die gute fachliche Praxis Bezug nimmt, wie es gegenwärtig schon in §§ 4a, 5a, 5b DirektZahlVerpflV erfolgt. Damit würde die Nichteinhaltung der guten fachlichen Praxis zu einem Cross Compliance Verstoß mit entsprechenden Kürzungen der Direktzahlungen. Umgekehrt würden die Cross Compliance-Anforderungen ihre Verbindlichkeit behalten, auch wenn Landwirte auf Direktzahlungen verzichten.

Schließlich ließen sich die Anforderungen an die gute fachliche Praxis zur besseren Sichtbarkeit und Verständlichkeit in einem einheitlichen Gesetz oder einer Rechtsverordnung bündeln. Dies wäre aber teilweise mit einer Verlagerung von Gesetzeskompetenzen (Bund oder Länder) bzw. ministeriellen Zuständigkeiten (BMU oder BMELV) verbunden.

Neben der Konkretisierung der Anforderungen ist auch die behördliche Durchsetzung ein entscheidendes Kriterium für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft. Die Behörden brauchen dazu zum einen ausreichende Informationen über die Bewirtschaftungsmaßnahmen und zum anderen Instrumente für die Durchsetzung im Konfliktfall bei Verstößen. Für die behördliche Informationsgewinnung stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Bedeutsam sind u.a. Anzeige- und Genehmigungspflichten mit entsprechenden Darlegungsobliegenheiten der Landwirte, Dokumentations- und Bilanzierungspflichten der Landwirte sowie behördlich oder wissenschaftlich erhobene Daten. Die Möglichkeiten der Präzisionslandwirtschaft könnten hierbei die Erhebung von flächenbezogenen Daten und ihre Dokumentation durch die Landwirte erheblich verbessern und auch den Nachweis über die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Anforderungen gegenüber den Behörden erleichtern.

Bezüglich des genauen Inhalts der einzelnen ordnungsrechtlichen Anforderungen kann die juristische Untersuchung nur Hinweise für die Ausgestaltung geben. Es gilt, das Verursacherprinzip sowie das Vorsorgeprinzip konsequent umzusetzen und vollzugstaugliche Regelungen zu normieren. Insbesondere sind die Anforderungen soweit wie möglich zu quantifizieren und qualitativ zu konkretisieren. Schwer abbaubare oder stark umweltgefährdende Stoffe sind soweit wie möglich zu untersagen. Des Weiteren sollte, um die kumulativen Auswirkungen zu verringern, mit allgemeinverbindlichen Grenzen die Bewirtschaftungsintensität insgesamt beschränkt werden. Bestehende rechtliche Widersprüche und rechtliche Zersplitterungen sind zu beseitigen. Der Ausbau von Untersuchungs-, Dokumentations- und Weiterbildungspflichten könnte helfen, eine nachhaltige Bewirtschaftung anhand fortschrittlicher Verfahren und Techniken zu erreichen. Auch wenn ökologische und agrarfachliche Erkenntnisse hier eine wichtige Rolle spielen, ist es letztendlich eine politische Entscheidung der Gesetzgeber, welche Anforderungen aufgestellt werden.

10. Verbesserungsoptionen bei planungsrechtlichen Instrumenten

Im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung stehen die flächenbezogenen Pläne. Ihre allgemeinen Aufgaben und Funktionen wurden schon im Kapitel 8.2 näher beschrieben. Für die ökologische Steuerung der Landwirtschaft sind Planungsinstrumente aus zwei Gründen prädestiniert. Zum einen ist die Landwirtschaft mit mehr als 50 Prozent der größte Landflächennutzer Deutschlands. Zum anderen haben landwirtschaftliche Umweltgefährdungen einen hohen Standortbezug und divergieren aufgrund der geologischen und topographischen Standortunterschiede schon auf kleinräumlicher Ebene beträchtlich. Nicht jeder Standort ist gleich vulnerabel, schutzbedürftig oder schützenswert. Wo genau eine landwirtschaftliche Anlage errichtet ist und welche landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung auf welchen Flächen stattfindet, sind entscheidende Fragen, die über Art und Intensität der Umweltauswirkungen entscheiden. Mit Plänen lassen sich Umweltqualitätsziele und -anforderungen für ganze Regionen oder bestimmte Flächen konkretisieren und ausweisen. So können insbesondere lokale Besonderheiten, wie z.B. besonders artenreiche Flächen oder besonders schutzbedürftige Ökosysteme, angemessen berücksichtigt werden. Einige Pläne erlauben auch eine aktive Umgestaltung von Flächen und Gewässern. Diese in der Vergangenheit oftmals zu Lasten des Umweltschutzes genutzte Möglichkeit könnte in Zukunft verstärkt für Renaturierungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen genutzt werden, um z.B. den Verlust an biologischer Vielfalt zu stoppen oder sich an die Folgen des projizierten Klimawandels anzupassen.¹²⁸¹ Pläne ermöglichen es auch, Standorte für Anlagen festzulegen bzw. auszuschließen und damit Konzentrations- oder Zersplitterungsprozessen vorzubeugen, um Ökosysteme, Landschaftsbilder und Anwohner zu schützen

Welche Pläne im Einzelnen wofür geeignet sind und welche Institutionen Planungsbefugnisse besitzen, wurde schon in Teil 2 der Studie an verschiedenen Stellen erörtert. Im Folgenden sollen die vorhandenen Planungsinstrumente zusammenfassend betrachtet und Verbesserungsoptionen aufgezeigt werden. Aufgrund der wesentlichen Unterschiede hinsichtlich der planerischen Möglichkeiten wird hierbei zwischen landwirtschaftlichen Anlagen und der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung unterschieden. Bevor einzelne Verbesserungsmöglichkeiten erörtert werden, gibt die Studie einen Überblick über die bestehenden flächenbezogenen Planungsinstrumente.

10.1. Planungsinstrumente im Überblick

Zu den Planungsinstrumenten, die landwirtschaftliche Anlagen und Flächen berühren, gehören:¹²⁸²

- Raumordnungspläne der Länder nach § 8 ROG (siehe 3.3.7.1)
- Bauleitpläne der Gemeinden nach §§ 5 und 8 BauGB (siehe 3.3.7.2)
- Landschaftsplanungen der Länder und Gemeinden nach §§ 9 ff. BNatSchG (siehe 3.3.7.3),

¹²⁸¹ Zur Klimaanpassung ausführlich Reese et al. 2010.

¹²⁸² Vgl. auch die Untersuchung von Möckel in: Reese et al. 2010, S. 253 ff.

- Schutzgebietsausweisungen nach §§ 20, 22-29, 32 BNatSchG, § 51 WHG und den Landesbodenschutzgesetzen (siehe 6.3.1, 4.3.1.2 und 3.3.1.2)
- wasserrechtliche Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne nach §§ 82 f. WHG (siehe 4.3.1.2)
- Hochwasser-Risikomanagementpläne und Überschwemmungsgebiete nach §§ 75 f. WHG (siehe 4.3.1.2)
- Flurbereinigungspläne mit Wege- und Gewässerplänen mit landschaftspflegerischen Begleitplänen nach §§ 41, 58 FlurbG (siehe 4.3.3)
- Luftreinhalte- und Aktionspläne nach § 47 BImSchG (siehe 5.3.6.3)
- integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ gemäß § 1 Abs. 2 GAKG (siehe 3.3.7.4)
- Gewässerausbaupläne nach § 68 WHG (siehe 4.3.1.2)

Eine eigenständige Bodenschutzplanung nach dem BBodSchG, die über eine Schutzgebietsausweisung hinausgeht, existiert wie aufgezeigt nicht, könnte aber im Falle einer Verabschiedung der europäischen Bodenrahmenrichtlinie notwendig werden.¹²⁸³

Für den Schutz landwirtschaftlich genutzter Böden sind des Weiteren die flächenverbrauchenden Infrastrukturplanungen relevant, allerdings nur bezüglich der Umnutzung zu Verkehrs- oder Siedlungsflächen, nicht aber hinsichtlich Art und Maß der landwirtschaftlichen Nutzung. Sie sollen daher nicht weiter betrachtet werden.

In der nachfolgenden Untersuchung werden die umwelt- und agrarrechtlich relevanten Planungen in die drei Kategorien Gesamtplanungen, allgemeine Fachplanungen und flächenspezifische Fachplanungen unterteilt, um besser die gemeinsamen Merkmale und Unterschiede zwischen den verschiedenen Planungen herauszuarbeiten:

- Gesamtplanungen sind alle Planungen, die für das gesamte Gebiet einer Körperschaft (Land, Gemeinde) oder einer Organisationseinheit (Träger der Regionalplanung, Regierungspräsidium) die Flächennutzungen lenken und ordnen sollen, ohne dass ein bestimmter öffentlicher Belang vom Gesetzgeber als vorrangiger Planungszweck vorgegeben ist. Hierunter fallen die Raumordnungs- und Flächennutzungspläne. Gesamtplanungen sollen aufgrund ihrer fehlenden Zweckgerichtetheit eine umfassende Abwägung aller öffentlichen und auch privaten Belange beinhalten, mit dem Ziel, die unterschiedlichen Belange im Sinne praktischer Konkordanz soweit wie möglich zu verwirklichen bzw. zu schützen und Konflikte zu vermeiden.¹²⁸⁴
- Zu den allgemeinen Fachplanungen gehören alle umwelt- oder agrarrechtlichen Planungen, die sich ebenfalls auf das gesamte Gebiet einer Körperschaft oder Organisationseinheit (z.B. Flussgebietsgemeinschaften, regionale Aktionsgruppen für GAK und LEADER) beziehen, aber der Verwirklichung eines bestimmten öffentlichen Belangs dienen. Die Studie ordnet ihnen die Landschaftsplanungen, die wasserrechtlichen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne sowie

¹²⁸³ Möckel in: Reese et al. 2010, S. 254 ff.

¹²⁸⁴ Vgl. Köck DVBl 2012a, 3 (6 f.); Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 3 Rn. 44.

die Hochwasser-Risikomanagementpläne, die Luftreinhaltepläne und die integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte zu. Abgrenzungsschwierigkeiten zur Kategorie der flächenspezifischen Fachplanungen ergeben sich bei Grünordnungsplänen und Hochwasser-Risikomanagementplänen, die sich zwar nur auf einen Teil eines Gemeindegebiets bzw. Landes beziehen, aber in den meisten Bundesländern nicht außenverbindlich sind.

- Die dritte Gruppe der flächenspezifischen Fachplanungen umfasst themenspezifische Planungen, die ein Gebiet überplanen, dessen Grenzen sich allein nach sachlichen Kriterien (z.B. städtebauliches Planungserfordernis, Schutzbedarf und Schutzwürdigkeit) richten. Die spezifischen Planungsziele sind hier regelmäßig mit zielbezogenen Planungsvoraussetzungen verbunden, weshalb i.d.R. nur die Teilgebiete einer Gebietskörperschaft oder Organisationseinheit beplanbar sind, bei denen die Planungsvoraussetzungen vorliegen. In diese Kategorie sind naturschutz-, bodenschutz- und wasserrechtliche Schutzgebiete, flurbereinigungsrechtliche Wege- und Gewässerpläne, Gewässerausbauten und Überschwemmungsgebiete sowie auch Bebauungspläne einzustufen. Entgegen der gebräuchlichen Einstufung als Gesamtplanung¹²⁸⁵ sind auch Bebauungspläne als flächenspezifische Fachpläne anzusehen, da anders als beim Flächennutzungsplan nicht das gesamte Gemeindegebiet beplant werden muss (§ 9 Abs. 7 BauGB) sowie auch die Festsetzungsmöglichkeiten abschließend sind und den Schwerpunkt auf bauliche Anlagen legen (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 1-9, 11-14, 19, 21, 22, 26 BauGB).

10.2. Planerische Steuerung landwirtschaftlicher und landwirtschaftsnaher Anlagen

Als landwirtschaftliche Anlagen versteht die Studie alle landwirtschaftlichen Einrichtungen und Flächen, für die eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 4 BImSchG, eine Baugenehmigung nach den Landesbauordnungen oder ein Planfeststellungsverfahren nach dem Wasser- oder Flurbereinigungsrecht nötig ist bzw. die unter die immissionsschutz-, wasser- oder baurechtlichen Anlagen- und Vorhabenbegriffe fallen. In der Regel sind es bauliche Anlagen. Hierzu gehören u.a. Tierhaltungs- und Biogasanlagen, Güllebehälter, befestigte Lagerplätze und Wege, Be- und Entwässerungsanlagen, Abgrabungen und Aufschüttungen sowie Gewässerausbauten und gemeinschaftliche oder öffentliche Anlagen nach dem Flurbereinigungsgesetz. Zu den landwirtschaftsnahen Anlagen gehören Anlagen, die nicht mehr die Kriterien des § 201 BauGB erfüllen, da der Betrieb nicht über ausreichende Acker- und Grünlandflächen verfügt. Insbesondere die gewerbliche Tierhaltung ist aber Landwirtschaft im weitesten Sinne und weist die gleichen oder größere Umweltprobleme auf. Sie werden im Folgenden mit erörtert und sind, sofern keine ausdrückliche Differenzierung erfolgt, bei „landwirtschaftlichen Anlagen“ mit gemeint.

Keine landwirtschaftlichen Anlagen sind offene landwirtschaftliche Flächen (Acker-, Grünland, Sonderkulturen). Sie stellen keine baulichen Nutzungen dar und fallen nach herrschender Meinung auch nicht unter den immissionsschutzrechtlichen Anlagenbegriff des § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG (siehe 5.3.6). Anderes gilt nur bei Gewächshäusern, die aus

¹²⁸⁵ So z.B. Köck 2012b, § 37 Rn. 39, 78; Dirnberger in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 1 Rn. 7.

Bauprodukten hergestellt sind und für die ab einer bestimmten Größe eine Baugenehmigung erforderlich ist.¹²⁸⁶

10.2.1. Möglichkeiten und Grenzen des bestehenden Planungsrechts

Die Steuerungsmöglichkeiten für Anlagen mittels flächenbezogener Pläne sind vielfältig. Sie können dazu dienen, standortbezogene Emissions- oder Technikanforderungen und insofern das Ordnungsrecht zu ergänzen und festzulegen. Mit Plänen lassen sich kartographisch Standorte für bestimmte Anlagen festsetzen oder ausschließen. Dies ist für den Umweltschutz bei landwirtschaftlichen Anlagen von größerer Bedeutung, da man damit räumlichen Konzentrationsprozessen entgegenwirken kann. Derartige gesellschaftlich nachteilige Konzentrationsprozesse gibt es v.a. bei Tierhaltungsanlagen und teilweise auch bei Biogasanlagen, die in bestimmten Ländern und Landkreisen Deutschlands gehäuft errichtet wurden oder werden (siehe Kapitel 1.2.1). Oftmals handelt es sich hierbei um gewerbliche Tierhaltungsanlagen, deren Futtermittelbedarf nicht mehr durch eigene Flächen gedeckt wird. Aufgrund der anfallenden Gülle und des Dungs sowie der Emissionen von Ammoniak, Methan, Bioaerosolen und Gerüchen entstehen in diesen Regionen erhebliche Umweltbeeinträchtigungen (siehe Kapitel 5.2.1), was immer größeren Widerstand bei den betroffenen Anwohnern hervorruft (siehe Kapitel 5.4.4).¹²⁸⁷ Teilweise sind sogar andere Mitgliedstaaten betroffen.¹²⁸⁸ Dies liegt zum einen daran, dass nur bei großen Tierhaltungsanlagen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung mit Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist und ansonsten eine Baugenehmigung genügt (siehe Kapitel 5.3.6.1 und 5.3.10). Der Prüfungsumfang der Baugenehmigung umfasst zwar in den meisten Ländern alle relevanten öffentlich-rechtlichen Vorschriften (siehe 5.3.10), es sind aber gerade in Niedersachsen nur Vorschriften des Baurechts zu prüfen.¹²⁸⁹ Zum anderen befördern auch eine unzureichende Nutzung der planungsrechtlichen Instrumente bzw. diesbezügliche Gesetzesdefizite derartige Konzentrationsprozesse.

Grundsätzlich gilt, dass die meisten der oben genannten Planungen Festlegungen in Bezug auf landwirtschaftliche Anlagen gestatten. Unterschiede bestehen aber hinsichtlich des Umfangs der einzubeziehenden Umweltbelange und der Verbindlichkeit der Festlegung. Die Außenverbindlichkeit der Planinhalte ist entscheidend für eine unmittelbare Geltung der planerischen Festlegungen gegenüber Landwirten. Fehlt sie, fließen die Festlegungen nur in behördliche Genehmigungs- oder Planungsentscheidungen als zu berücksichtigende Belange ein und haben daher nur mittelbare Wirkungen gegenüber Landwirten. Im Folgenden wird dargestellt, inwieweit sich auf welcher Planungsebene und mit welchem Planungsinstrument Standort, Art und Maß landwirtschaftlicher Anlagen steuern lassen. Das mit Abstand wichtigste Planungsinstrument für landwirtschaftliche Anlagen sind dabei die kommunalen Bebauungspläne (siehe 10.2.1.3).

¹²⁸⁶ Z.B. § 61 Abs. 1 Nr. 1 d) SächsBO.

¹²⁸⁷ NDR 21.3.2012; Schirrmeister taz 20.1.2013.

¹²⁸⁸ Schirrmeister taz 20.1.2013.

¹²⁸⁹ §§ 64, 70 Abs. 1 NdsBauO.

10.2.1.1. Gesamtplanungen

In den Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen können die Flächennutzungen bestimmt sowie relevante Umweltbelange verzeichnet werden (ausführlich hierzu Kapitel 3.3.7). Insbesondere können für Anlagen auch bestimmte Standorte als vorrangig bzw. besonders geeignet ausgewiesen oder als ungeeignet ausgeschlossen werden. Einen abschließenden Katalog von Planungsinhalten wie bei Bebauungsplänen gibt es weder in der Raumordnung noch bei Flächennutzungsplänen. Die Länder dürfen in Raumordnungsplänen alle Festlegungen treffen, die den gesetzlichen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG entsprechen und einen Bezug zur überörtlichen Raumstruktur haben sowie raumbedeutsam sind (siehe 3.3.7.1).¹²⁹⁰ Die Darstellung ist bei der Raumordnung auf überörtliche, raumbezogene Aspekte beschränkt und der Detaillierungsgrad sowie der Maßstab sind regionalbezogen. Inhaltlich sind die gesetzlichen Grundsätze in § 2 Abs. 2 ROG aber umfassend formuliert, so dass danach fast alle öffentlichen Belange Gegenstand der Raumordnung sind. Auch der Schutz von Ökosystemen und der biologischen Vielfalt sowie der Erhalt und die Entwicklung der Kulturlandschaften sind Aufgaben der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 und 6 ROG). Die Planung des örtlichen Raumes obliegt hingegen der Flächennutzungsplanung der Gemeinden und ist Bestandteil der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG).¹²⁹¹ § 5 Abs. 2 BauGB nennt beispielhaft mögliche Inhalte. Insbesondere können die für die Bebauung vorgesehenen Flächen hinsichtlich Art und Maß ihrer Nutzungen dargestellt (Nr. 1) oder Flächen für die Landwirtschaft (Nr. 9) ausgewiesen werden.

Die Steuerungswirkung hinsichtlich der tatsächlichen Flächennutzung und Anlagen ist jedoch bei den genannten Gesamtplanungen eingeschränkt, da diese grundsätzlich keine Außenverbindlichkeit besitzen. Die in Raumordnungsplänen niedergelegten Ziele i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind für öffentliche Stellen bei ihren Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen zu beachten (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ROG). Nur bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben von Privatpersonen sind die Ziele verbindliche Vorgaben (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG). Bei allen anderen genehmigungspflichtigen privaten Vorhaben und Anlagen sind die Ziele wie die raumplanerischen Grundsätze nur zu berücksichtigen, sofern Fachrecht in sogenannten Raumordnungsklauseln nichts anderes bestimmt (§ 4 Abs. 2 ROG). Letzteres ist der Fall bei baulichen Anlagen im Außenbereich. Nach § 35 Abs. 3 ROG dürfen Bauvorhaben nicht den Zielen im betreffenden Raumordnungsplan widersprechen.

Raumordnungspläne können aber auch das Gewicht privater Vorhaben in der Abwägung stärken, wenn entsprechende Vorhaben als Ziele festgelegt wurden. Raumordnungspläne können außerdem bestimmten Vorhaben Standorte zuweisen. Diese Standortzuweisungen schließen gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 ROG eine Verwirklichung von privilegierten und nicht privilegierten Vorhaben an anderen Stellen aus. Allerdings muss es sich um positive Standortzuweisungen in den Raumordnungsplänen handeln (Eignungsgebiete und Vorranggebiete mit Wirkung von Eignungsgebieten).¹²⁹² Weiterhin müssen die positiven

¹²⁹⁰ Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 8 Rn. 64; Dallhammer in: Cholewa et al., ROG, 2011, § 7 ROG a.F. Rn. 64 f., 68.

¹²⁹¹ Nierhaus in: Sachs, GG, 2011, Art. 28 Rn. 53, 56. Umstritten ist allerdings die Frage, ob die Flächennutzungsplanung zum unantastbaren Kernbereich gehört.

¹²⁹² Vgl. § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 und S. 2 ROG.

Standortzuweisungen den betreffenden Anlagen im Plangebiet in substanzieller Weise Raum schaffen und dürfen keine bloßen Alibi-Standorte zur Verhinderung der Vorhaben sein.¹²⁹³ Bei Windkraftanlagen sehen die Gerichte aber noch keine Verhinderungsplanung, selbst wenn die Ausweisungsflächen weniger als 0,25 Prozent des Planungsraumes betragen.¹²⁹⁴ Die Planungsträger können auch großzügig Tabuzonen festsetzen.¹²⁹⁵ Rein negative Festlegungen, welche nur Vorhaben ausschließen, aber ihnen keine alternativen Standorte zuweisen, fallen nicht unter § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB, sondern entfalten ihre Wirkungen lediglich im Rahmen von § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB.

Bei Flächennutzungsplänen ist die Bindungswirkung noch stärker eingeschränkt, da ihre Inhalte auch bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben lediglich zu berücksichtigen sind. Einzig von positiven Standortfestlegungen geht wie bei Raumordnungsplänen gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB eine Bindungswirkung aus.¹²⁹⁶

Positive Standortfestlegungen sind gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB allerdings nicht bindend bei Anlagen, die i.S.v. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnehmen. Bei diesen Anlagen sind die Festlegungen der Raumordnungs- und Flächennutzungspläne nur gemäß § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und S. 2 BauGB zu berücksichtigen. Zu diesen landwirtschaftlichen Anlagen gehören u.a. Tierhaltungsanlagen, Lagerplätze, Gewächshäuser und Scheunen, wenn sie im Verhältnis zur Betriebsfläche, die unmittelbar der Bodennutzung dient, nur wenig Fläche beanspruchen.¹²⁹⁷ Für größere Anlagen, insbesondere Tierhaltungsanlagen ohne ausreichende Flächen zur Futtermittelerzeugung, ist aber nicht die Privilegierung in Nr. 1, sondern in Nr. 4 bzw. für größere Anlagen gar kein Privilegierungstatbestand einschlägig (siehe 5.3.10). Diese Anlagen unterliegen daher den positiven Standortfestsetzungen. Ebenfalls voll anwendbar ist die Raumordnungsklausel bei Biogasanlagen, da für diese eine eigenständige Privilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB besteht und Nr. 1 daher nicht anwendbar ist.¹²⁹⁸

Insgesamt lassen sich mit Raumordnungsplänen auf regionaler und bei Flächennutzungsplänen auf lokaler Ebene die möglichen Standorte für gewerbliche Tierhaltungs- und Biogasanlagen verbindlich festsetzen. Da aus ökologischer Sicht gerade eine Konzentration dieser Anlagen in bestimmten Regionen oder Gemeinden das Problem ist, sind anders als z.B. bei der Windkraft oder bei Industrieanlagen Eignungsgebiete i.S.v. § 8 Abs. 7 Nr. 3 ROG nur bedingt geeignet, da sie eher der Konzentration dienen. Bei landwirtschaftlichen Tierhaltungs- und Biogasanlagen können Raumordnungs- und Flächennutzungspläne nur sehr begrenzt steuern, da die unmittelbare Beachtlichkeit von Standortfestsetzungen in § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ausgeschlossen ist.

¹²⁹³ BVerwG Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 4/02, BVerwGE 118, 33 (46 ff.) für Raumordnungspläne und BVerwG Urt. v. 21.10.2004 – 4 C 2/04, BVerwGE 122, 109 (111 ff.) für Flächennutzungspläne. Vgl. auch Söfker in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 35 Rn. 113; Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2007, § 35 Rn. 77 f.; Köck DVBl 2012a, 3 (7 f.).

¹²⁹⁴ Köck/Bovet NuR 2008, 529 (533 f.) m.w.N.

¹²⁹⁵ Köck DVBl 2012a, 3 (8).

¹²⁹⁶ Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2007, § 35 Rn. 74 ff.; Köck DVBl 2012a, 3 (7 f.).

¹²⁹⁷ Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2007, § 35 Rn. 22, 44.

¹²⁹⁸ Söfker in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 35 Rn. 37.

Neben der Auswahl von Standorten sind aber auch die Gesamtemissionen in einer Region oder einem Gebiet entscheidend für den Grad der Umweltbelastungen. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit Raumordnungspläne oder Flächennutzungspläne auch Umweltqualitätsziele enthalten können, die quantitative und qualitative Vorgaben an räumliche Nutzungen stellen und insbesondere Mengenziele oder Mengenobergrenzen für bestimmte Nutzungen festlegen (z.B. bezogen auf Flächen, Emissionen oder Ressourcen). Diskutiert wird diese Frage v.a. bei der Raumplanung. Inwieweit bestehende Landesentwicklungs- oder Regionalpläne schon derartige Festsetzungen enthalten, ist nicht bekannt, dürfte aber vermutlich selten sein.¹²⁹⁹ Ein Teil der Literatur befürwortet derartige Festsetzungen in der Raumplanung insbesondere hinsichtlich des Problems des Flächenverbrauchs sowie bei der Verwirklichung der Klimaschutzziele und der Ausbauziele bei erneuerbaren Energien.¹³⁰⁰ Hierfür spricht, dass die Grundsätze der Raumordnung in § 2 ROG sehr umfassend sind und die festlegbaren Ziele in § 3 Nr. 2 ROG nicht hinsichtlich der Art und Weise beschränkt sind, sondern nur umfassend abgewogen werden und sich auf einen bestimmten Planungsraum beziehen müssen. Gegenwärtig erfolgt mit der Ausweisung von Vorbehalts- und Eignungsflächen gemäß § 8 Abs. 7 ROG indirekt auch eine Festlegung von Mindestmengen oder Mengengrenzungen.

Andere Autoren lehnen quantitative und qualitative Vorgaben an räumliche Nutzungen hingegen generell ab und verweisen auf die allgemeinen sachlichen Grenzen der Raumordnung.¹³⁰¹ Damit die öffentlich-rechtliche Kompetenz- und Aufgabenverteilung gewahrt bleibe und der Träger der Raumplanung kein zweiter Gesetzgeber werde, sei die Raumordnung durch die Regelungsbereiche der anderen Gesetze begrenzt.¹³⁰² Abzugrenzen sei sie insbesondere von der Bauleitplanung und den Fachplanungen (wie z.B. Landschaftsplanung, Luftreinhalteplanung), auch wenn sie den Auftrag habe, die anderen Planungsinhalte und -belange mit aufzunehmen, in der Abwägung zu berücksichtigen oder nachrichtlich darzustellen (vgl. § 8 Abs. 2 und 6 ROG).¹³⁰³ Gegenüber anderen Fachplanungen sei daher kompetenzielle Zurückhaltung geboten und dürfe die Raumordnung nicht die Fachplanung ersetzen.¹³⁰⁴ Dies gelte auch hinsichtlich des Fachrechts ohne eigene Planungsinstrumente. Zwar könne der Raumplanung hier unterstützende planerische Funktionen zukommen, dabei müsse aber die zuständige Behörde mit einbezogen werden und dürfe der Raumplanungsträger nicht den Vollzug des Fachgesetzes an sich ziehen.¹³⁰⁵ Regelungsgegenstand der Raumordnung ist nach dieser Ansicht in erster Linie die räumliche Abstimmung verschiedener

¹²⁹⁹ Der Landesentwicklungsplan von Nordrhein-Westfalen, welcher nach OVG Münster Urt. v. 3.9.2009 – 10 D 121/07.NE, NuR 2009, 801 ff., die Unzulässigkeit eines Bebauungsplanes für ein Steinkohlekraftwerk in Datteln begründete, enthält in D.II.2. keine Mengenziele oder -obergrenzen, sondern nur allgemeine Effizienzgebote (www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/organisation/abteilung03/dezernat_32/regionalplanung/lepnrw.pdf (abgerufen am 27.11.2012)).

¹³⁰⁰ Köck DVBl 2012a, 3 (8 f.); von Seht RaumPlanung 2010, 277 (278); Marty ZUR 2011, 395 (403 ff.).

¹³⁰¹ Deutsch NVwZ 2010, 1520 (1522 f.); Schink UPR 2011, 91 (98 f.).

¹³⁰² Deutsch NVwZ 2010, 1520 (1521 f.); Schink UPR 2011, 91 (98). Ähnlich Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 61 ff.

¹³⁰³ Runkel und Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 64 ff., 72 ff. m.w.N., § 4 Rn. 32 f.; Schink UPR 2011, 91 (98 f.).

¹³⁰⁴ Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 73; Deutsch NVwZ 2010, 1520 (15, 22).

¹³⁰⁵ BayVerfGH Entsch. v. 14.8.1987 – Vf. 55-IX-87, NVwZ 1988, 242 (243); Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 56, 73 f.; Schink UPR 2011, 91 (99).

Nutzungen und Funktionen mit der Möglichkeit diese räumlich zu verorten.¹³⁰⁶ Neben den Abgrenzungsproblemen zu anderen Fachgesetzen und Fachplanungen wird auch die eingeschränkte Bindungswirkung von raumplanerischen Festlegungen gegen eine solche Festsetzungsbefugnis angeführt, da in der Beschränkung der Bindungswirkung auf öffentliche Planungen und Vorhaben sowie planfeststellungspflichtige Privatvorhaben in § 4 Abs. 1 ROG auch eine inhaltliche Beschränkung zum Ausdruck komme.¹³⁰⁷ Diese könne der Fachgesetzgeber mit sogenannten Raumordnungsklauseln spezifisch lockern (§ 4 Abs. 1 S. 3 ROG). Ohne eine solche Ausweitung würden rechtlich weder die zulassungsfreie noch die genehmigungspflichtige Flächennutzungen Privater von den Festlegungen berührt.

Bei der Flächennutzungsplanung wird die Zulässigkeit qualitativer und quantitativer Festlegungen – soweit erkennbar – nicht diskutiert. Dies mag daran liegen, dass nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB ausdrücklich die allgemeine Art und das Maß von baulichen Nutzungen dargestellt werden können und dies qualitative und quantitative Festlegungen beinhaltet.¹³⁰⁸ Des Weiteren ist nach § 5 Abs. 2 BauGB auch kein abschließender Festsetzungskanon vorgegeben und der Flächennutzungsplan Teil der Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden.

10.2.1.2. Allgemeine Fachplanungen

Allgemeine Fachplanungen kennzeichnet grundsätzlich, dass sie keiner Rechtsform bedürfen und eine Außenverbindlichkeit fehlt.¹³⁰⁹ Sie dienen in erster Linie der Ermittlung und Darstellung bestimmter Belange und Umweltzustände sowie der verwaltungsinternen Festlegung von Zielen und Maßnahmen. Darüber hinaus sollen sie andere Behörden über bestimmte Belange informieren. Diese habe die Planinhalte bei ihren Handlungen (Maßnahmen, Einzelfallentscheidungen, eigene Pläne) wiederum zu berücksichtigen. Bezüglich landwirtschaftlicher Anlagen kommt den allgemeinen Fachplanungen daher nur eine mittelbare Steuerungswirkung zu. Die Planinhalte konkretisieren regelmäßig Allgemeinwohlbelange, die in Genehmigungsentscheidungen sowohl bei der Tatbestandsbeurteilung als auch bei der gegebenenfalls eingeräumten Ermessensentscheidung zu berücksichtigen sind.

Sofern die Landesgesetzgeber den Fachplanungen aber eine Verbindlichkeit für andere Behörden bzw. eine Außenverbindlichkeit auch gegenüber Privatpersonen zuweisen, sind die Festlegungen bei den behördlichen Genehmigungsentscheidungen und gegebenenfalls auch von den Vorhabenträgern und Anlagenbetreibern zu beachten. Dies ist z.B. der Fall in Nordrhein-Westfalen und Berlin, wo die örtlichen Landschaftspläne als außenverbindliche Satzung bzw. Rechtsverordnung zu erlassen sind (ausführlich hierzu 10.3.1.2).¹³¹⁰ Bei den wasserrechtlichen Maßnahmenprogrammen und/oder Bewirtschaftungsplänen sehen die Landeswassergesetze teilweise eine Verbindlichkeit für Behörden vor¹³¹¹ oder gestatten den Erlass als Rechtsverordnung¹³¹² bzw. eine behördliche Verbindlichkeitserklärung durch die oberen Wasserbehörden.¹³¹³

¹³⁰⁶ Deutsch NVwZ 2010, 1520 (1522).

¹³⁰⁷ Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 76 f.

¹³⁰⁸ Vgl. Jaeger in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 5 Rn. 40-42.

¹³⁰⁹ Ausnahmen hiervon sind die Landschaftspläne in Nordrhein-Westfalen und Berlin.

¹³¹⁰ §§ 16 Abs. 2, 26, 34 Abs. 6, 35, 37-40 LG NRW; §§ 8 Abs. 2, 10 Abs. 9, 11 Abs. 7 NatSchG Bln.

¹³¹¹ Z.B. § 7 Abs. 2 SächsWG; § 3 f. BadWttbgWG; § 24 Abs. 3 BbgWG; § 24 Abs. 3 RhPFWG.

10.2.1.3. Flächenspezifische Fachplanungen

Flächenspezifische Fachplanungen bedürfen regelmäßig einer bestimmten Rechtsform (v.a. Verordnung, Satzung oder Verwaltungsakt) und sind außenverbindlich. Bei ihnen sind neben flurstücksbezogenen Darstellungen und Festsetzungen von Anlagen, Umweltbelangen und Ökosystemleistungen v.a. auch nutzungs- und anlagenbezogene Unterlassungs- oder Handlungspflichten (Ge- und Verbote) möglich.

Bebauungsplan

Die größten Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf landwirtschaftliche Anlagen kommt den kommunalen Bebauungsplänen nach §§ 8 ff. BauGB zu und zwar in zweifacher Hinsicht. Zum einen eröffnet ein Bebauungsplan insbesondere im Außenbereich erst den Grundstückseigentümern gemäß § 30 BauGB die Möglichkeit einer baulichen Nutzung, da außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nur sehr eingeschränkt nach § 35 BauGB gebaut werden darf.¹³¹⁴ Eine Pflicht zur Bebauung besteht dabei allerdings nicht, solange die Gemeinde keine ordnungsrechtlichen Bau-, Modernisierungs-, Pflanz- oder Rückbaugesamkeiten nach §§ 175 ff. BauGB erlässt.

Grundsätzlich benötigen nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 6 BauGB landwirtschaftliche bzw. landwirtschaftsnahe Anlagen keinen gestattenden Bebauungsplan, da sie auch so im Außenbereich zulässig sind, wenn die Erschließung gesichert ist und keine öffentlichen Belange entgegenstehen. Wie in Kapitel 5.3.10 schon ausgeführt, sind insbesondere Tierhaltungsanlagen sowie Biogasanlagen bis 0,5 MW im Außenbereich privilegiert. Dies gilt sowohl für landwirtschaftliche Tierhaltungsanlagen, bei denen gemäß § 201 BauGB zumindest rechnerisch ausreichend eigene Betriebsfläche zur Erzeugung von Futter und damit auch zur Entsorgung von Gülle und Dung zur Verfügung steht, als auch für gewerbliche Tierhaltungsanlagen, die überwiegend betriebsfremdes Futter verwenden. Mit Inkrafttreten der BauGB-Novelle 2013 am 29.9.2013 wurde für Letztere aber eine Obergrenze gezogen. Nunmehr sind nur noch gewerbliche Tierhaltungsanlagen privilegiert, für die keine Umweltverträglichkeitsprüfung nach §§ 3a bis 3c UVPG i.V.m. Nr. 7.1 Anlage 1 nötig ist. Damit ist bei großen oder emissionsintensiven Tierhaltungsanlagen eine Errichtung, Änderung oder Erweiterung nur möglich, wenn ein Bebauungsplan dies gestattet. Gleiches gilt für Biogasanlagen, die nicht die Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB erfüllen.

Ein Anspruch gegenüber der Gemeinde auf Erlass eines entsprechenden Bebauungsplanes besteht nach § 1 Abs. 3 BauGB ausdrücklich nicht. Die Gemeinden können frei entscheiden, ob und wo derartige Anlagen errichtet werden dürfen. Sie können in einem qualifizierten Bebauungsplan Art und Maß der zulässigen baulichen Nutzungen festsetzen. Hierbei sind die Gemeinden aber an die konkretisierenden Vorschriften der BauNVO gebunden.¹³¹⁵ Die Gemeinden können gemäß § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO aber die Art der zulässigen baulichen Nutzungen in den nach §§ 2 bis 13 BauNVO vorgesehenen Baugebietstypen modifizieren bzw. Sondergebiete nach § 11 BauNVO zulassen.¹³¹⁶

¹³¹² Z.B. § 7a Abs. 1 SächsWG; § 3 f. BadWttbgWG; § 24 Abs. 3 RhPfWG.

¹³¹³ Z.B. Art. 51 Abs. 2 S. 2 BayWG.

¹³¹⁴ Dirnberger und Petz in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 1 Rn. 10, § 8 Rn. 13 f.

¹³¹⁵ Spannowsky/Baumann in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 9 Rn. 2.2, 3; Löhr in:

Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2007, § 9 Rn. 9 ff.

¹³¹⁶ Spannowsky/Baumann in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 9 Rn. 2.2.

Landwirtschaftliche Anlagen, die keine Nebenerwerbsstellen mehr sind, können nur innerhalb von Gewerbe-, Industrie- oder Sondergebieten nach §§ 8, 9, 11 BauNVO ausgewiesen werden.

§§ 16 ff. BauNVO begrenzen die Festsetzungsmöglichkeiten hinsichtlich des Maßes der zulässigen baulichen Nutzungen.¹³¹⁷ Danach sind nur Vorgaben zur Grundflächenzahl oder Größe der Grundflächen der baulichen Anlagen, zur Geschoßflächenzahl oder Größe der Geschoßflächen, zur Baumassenzahl oder Baumasse und zur Zahl der Vollgeschosse oder zur Höhe baulicher Anlagen zulässig. Emissionsbezogene Festsetzungen (z.B. in Bezug auf Ammoniakemissionen oder anfallenden Wirtschaftsdünger) oder betriebsbezogene Festsetzungen (z.B. Art und Anzahl der gehaltenen Tiere, Art des Gärsubstrates) sind in einem normalen Bebauungsplan daher nicht möglich. Allerdings sieht das BauGB mit dem städtebaulichen Vertrag in § 11 BauGB und dem Vorhaben- und Erschließungsplan (vorhabenbezogener Bebauungsplan) in § 12 BauGB zwei alternative Instrumente vor, bei denen die Begrenzungen des § 9 BauGB und der BauNVO gemäß §§ 11 Abs. 1 S. 2 und 12 Abs. 3 BauGB nicht gelten.¹³¹⁸ Mit beiden Instrumenten können daher auch spezifische Anforderungen an die Art und das Maß baulicher Nutzungen gestellt werden. Zum Schutz der Umwelt und Anwohner könnte bei landwirtschaftlichen oder landwirtschaftsnahen Anlagen z.B. die Höchstanzahl von Tieren vorgegeben oder ein qualifizierter Flächennachweis für die Entsorgung der anfallenden Tierexkremente verlangt werden.

Die Gemeinden können mit qualifizierten und vorhabenbezogenen Bebauungsplänen gemäß § 30 Abs. 1 und 2 BauGB auch die Zulässigkeit von privilegierten Vorhaben im Außenbereich bzw. die Bebaubarkeit innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile einschränken, denn die bauplanungsrechtliche Zulassung von Anlagen auf Flächen, für die ein qualifizierter oder ein vorhabenbezogener Bebauungsplan besteht, bestimmt sich nicht mehr nach §§ 34 oder 35 BauGB, sondern gemäß § 30 BauGB allein nach den jeweiligen Festsetzungen des Bebauungsplanes.¹³¹⁹ Die Gemeinden können mit einem qualifizierten Bebauungsplan daher die Errichtung privilegierter Anlagen beschränken, in dem sie z.B. Art und Maß der baulichen Nutzung begrenzen oder die Flächen von einer Bebauung entsprechend § 9 Abs. 1 Nr. 10, 20, 23 oder 24 BauGB freihalten. Ein Bebauungsplan muss nicht, aber kann für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt werden (§ 9 Abs. 7 BauGB). Ein beschränkender Bebauungsplan ist solange zulässig, wie keine unzulässige Verhinderungsplanung erfolgt. Diese liegt nach herrschender Meinung vor, wenn die Gemeinde keinen städteplanerischen Gestaltungswillen i.S.v. § 1 Abs. 3 BauGB hat, sondern das Planungsinstrument allein zur Verhinderung – z.B. einer bestimmten Investition – benutzt.¹³²⁰ Der Umstand, dass die Planungen erst aufgrund eines Bauantrages erfolgen, indiziert jedoch noch keine Verhinderungsplanung, vielmehr sind die objektiven Umstände und der erklärte Wille des Gemeinderates entscheidend.¹³²¹ Insofern bestand schon vor der BauGB-Novelle 2013 und besteht auch weiterhin für die Gemeinde die Möglichkeit, mittels Bebauungsplänen

¹³¹⁷ Spannowsky/Baumman in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 9 Rn. 3 ff.

¹³¹⁸ Vgl. Hoffmann und Busse in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 11 Rn. 7, 19, § 12 Rn. 14 ff.

¹³¹⁹ Tophoven in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 30 Rn. 1 ff.

¹³²⁰ Hornmann in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 14 Rn. 48 f.

¹³²¹ BVerwG Beschl. v. 18.12.1990 – 4 NB 8/90, NVwZ 1991, 875 ff.; BVerwG Beschl. v. 5.2.1990 – 4 B 191/89, NVwZ 1990, 558 ff.; Hornmann in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 14 Rn. 48 f.

einen weiteren Zubau von Tierhaltungsanlagen im Gemeindegebiet standörtlich zu lenken oder zu begrenzen. Allerdings genügt hierfür der Beschluss, einen Bebauungsplan aufzustellen, noch nicht, da § 33 BauGB noch nicht die Zulässigkeit nach §§ 34, 35 BauGB einschränkt, sondern nur erweitert.¹³²²

Schutzgebiete

In ausgewiesenen Schutzgebieten können kraft Gesetz oder aufgrund der Schutzgebietsverordnung die Errichtung und der Betrieb von Anlagen ausgeschlossen oder beschränkt sein. Die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen verleihen den ausweisenden Behörden regelmäßig die Befugnis, alle zur Erreichung der jeweiligen Schutzziele erforderlichen Festsetzungen zu treffen (vgl. z.B. § 52 WHG; § 78 Abs. 5 WHG; § 22 Abs. 1 BNatSchG; § 7 Abs. 2 SachsAnhBodSchG; § 8 Abs. 2 RhPfBodSchG).

Beschränkungen der planerischen Gestaltungsmöglichkeiten ergeben sich hier v.a. aus dem jeweiligen Planungszweck. So können naturschutzrechtliche Schutzgebiete nur ausgewiesen werden, wenn die Flächen schutzwürdig und schutzbedürftig entsprechend der angestrebten Schutzgebietskategorie sind (§§ 22 ff., 32 BNatSchG).

Wasserschutzgebiete und Überschwemmungsgebiete können nur Flächen umfassen, bei denen die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 WHG bzw. § 76 Abs. 2 WHG vorliegen.

Im Einzelnen kommt es bei Bodenschutz- und Wasserschutzgebieten entscheidend auf den jeweiligen Ausweisungsrechtsakt an, da weder das BBodSchG und WHG noch i.d.R. die Landesboden- und Landeswassergesetze gesetzliche Anforderungen enthalten, sondern lediglich die Behörden zu deren Erlass ermächtigen (z.B. § 52 WHG; § 91 NdsWG; § 8 RhPfBodSchG).

Anders ist die Situation bei den Überschwemmungsgebieten. Hier dürfen schon kraft Gesetz weder Baugebiete ausgewiesen noch Anlagen nach §§ 30, 33-35 BauGB gebaut oder Mauern, Wälle oder ähnliche Anlagen quer zur Fließrichtung des Wassers errichtet werden (§ 78 Abs. 1 Nr. 1-3 WHG). Dies gilt auch für landwirtschaftliche Anlagen. Ausnahmen sind nur im Rahmen von § 78 Abs. 3-4 WHG möglich, allerdings sind die Ausnahmetatbestände sehr weit gefasst. Die Länder können nach § 78 Abs. 5 WHG in den ausweisenden Rechtsverordnungen wegen der in Nr. 1 bis 6 genannten Gründe weitere Festsetzungen in Überschwemmungsgebieten treffen. Zu den Gründen, die für landwirtschaftliche Anlagen relevant sind, gehören u.a. der Erhalt oder die Gewinnung von Rückhalteflächen und der Hochwasserabfluss sowie der hochwasserangepasste Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (z.B. Güllelager).

Gesetzliche Ge- und Verbote sowie Prüfungspflichten bestehen kraft Gesetz ebenfalls für Anlagen in naturschutzrechtlichen Schutzgebieten (siehe 6.3.1). So dürfen in Naturschutzgebieten und Kernzonen von Nationalparks und Biosphärenreservaten keine Handlungen durchgeführt und keine Anlagen errichtet werden, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Schutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachteiligen Störung führen können (§§ 23 Abs. 2, 24 Abs. 3, 25 Abs. 3 BNatSchG).¹³²³ Auch bei den anderen Schutzgebietskategorien normiert schon das BNatSchG Anforderungen, wenn auch weniger strenge. Eine Besonderheit stellen die

¹³²² Vgl. BVerwG Urt. v. 1.8.2002 – 4 C 5/01, NVwZ 2003, 86 (89); Tophoven in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 33 Rn. 2; Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2007, § 33 Rn. 1.

¹³²³ Hendrichske in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 23 Rn. 27 ff., § 24 Rn. 38 ff., § 25 Rn. 28.

Natura 2000-Gebiete dar, für die aufgrund europarechtlicher Vorgaben ein besonderes rechtliches Schutzregime besteht (§§ 33 ff. BNatSchG), welches u.a. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung für Anlagen und sonstige Handlungen vorsieht, die potentiell negative Auswirkungen auf die Erhaltungsziele haben können (§ 34 BNatSchG). Im Ausweisungsakt können bzw. müssen die Ausweisungsbehörden die gesetzlichen Anforderungen mit den notwendigen Ge- und Verboten sowie den erforderlichen Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen ergänzen (§ 22 Abs. 1 BNatSchG). Sonderregelungen zugunsten landwirtschaftlicher Anlagen existieren nicht.¹³²⁴

Gewässerausbau- sowie flurbereinigungsrechtliche Wege- und Gewässerpläne

Rechtliche Bindungswirkungen für landwirtschaftliche Anlagen besitzen auch die Planungen, die in Form einer Planfeststellung ergehen: der Gewässerausbauplan und der flurbereinigungsrechtliche Wege- und Gewässerplan. Die Planfeststellung ist ein Verwaltungsakt i.S.v. § 35 VwVfG mit besonderen Verfahrensvorschriften in §§ 75 ff. VwVfG bzw. im Fachrecht. Die Bindungswirkung für die Beteiligten (z.B. betroffene Grundstückseigentümer) ergibt sich aus §§ 35, 43, 75 VwVfG. Den jeweiligen Inhalt legt allerdings erst der Planfeststellungsbeschluss fest. Im Wasser- und im Flurbereinigungsrecht setzen gesetzliche Vorgaben dem Planungsspielraum der Behörden Grenzen (vgl. §§ 67 f. WHG; §§ 39 ff. FlurbG).

10.2.2. Einbeziehung von Planinhalten in Genehmigungsverfahren

Fehlt bei Plänen die Außenverbindlichkeit, sind die Planinhalte gleichwohl regelmäßig im Rahmen von Genehmigungsentscheidungen zu berücksichtigen. Bei welchen Genehmigungsvorbehalten dies der Fall ist und in welchem Umfang, hängt vom gesetzlichen Prüfungsumfang im jeweiligen Genehmigungsverfahren ab.

Ist eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 4 BImSchG i.V.m. der 4. BImSchV erforderlich (siehe 5.3.6.1), ist sie nur zu erteilen, wenn die Betreiberpflichten in § 5 Abs. 1 BImSchG erfüllt sind. Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG sind schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft zu ermitteln und zu bestimmen. Dabei kommt es nicht nur auf die Art und das Ausmaß der Anlage und ihrer Emissionen, sondern ebenso auf die Art und Empfindlichkeit von Belangen der Allgemeinheit oder Dritter an.¹³²⁵ Sowohl die Gesamtplanungen als auch die allgemeinen oder flächenspezifischen Umweltplanungen (z.B. Luftreinhaltepläne, Landschaftspläne, Schutzgebiete) geben hier wichtige Informationen und Bewertungen über Existenz, Zustand, Gefährdung und Prognose von Umweltmedien, wildlebenden Arten und betroffenen anderen Landnutzungen (z.B. Siedlungen). Trotz der eingeschränkten Konzentrationswirkung bezüglich wasserrechtlicher Gestattungen (§ 13 BImSchG), sind die wasserrechtlichen Planungen durchaus bei der Ermittlung schädlicher Umweltauswirkungen oder deren Erheblichkeit zu berücksichtigen.¹³²⁶ Dies gilt insbesondere, wenn eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach §§ 3b und 3c i.V.m. Anlage 1 UVPG erforderlich ist (z.B. für Tierhaltungs- und Biogasanlagen ab einer bestimmten

¹³²⁴ § 34 Abs. 6 BNatSchG gilt für die genehmigungsfreie Bodenbewirtschaftung.

¹³²⁵ Jarass, BImSchG, 2012, § 3 Rn. 46 ff., § 5 Rn. 20 ff.

¹³²⁶ Vgl. Dietlein in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. III, 2011a, § 6 Rn. 24.

Größe bzw. bei erheblichen negativen Umweltauswirkungen), denn bei einer Umweltverträglichkeitsprüfung sind umweltbezogene Pläne bei der Darstellung der Umweltauswirkungen nach § 11 UVPG mit einzubeziehen und diese wiederum gemäß § 12 UVPG bei der Genehmigungsentscheidung zu berücksichtigen (siehe Kapitel 5.3.6).

Ähnlich ist die Rechtslage bei wasserrechtlichen Gestattungen nach §§ 8, 12 WHG (Erlaubnis und Bewilligung) sowie nach §§ 67 f. WHG (Gewässerausbau). Bei beiden Genehmigungsvorbehalten gilt, dass das Vorhaben weder schädliche Gewässerveränderungen hervorrufen noch das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigen darf (§§ 12 Abs. 1 Nr. 1, 68 Abs. 3 Nr. 1 WHG). Zu den schädlichen Gewässerveränderungen i.S.v. § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG zählen gemäß § 3 Nr. 10 WHG auch alle Veränderungen von Gewässereigenschaften, die das Wohl der Allgemeinheit – insbesondere die öffentliche Wasserversorgung – beeinträchtigen. Welche Belange der Allgemeinheit bei Gewässern bestehen und in welchem Zustand und Gefährdungsgrad sie sich befinden, ergibt sich insbesondere aus den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen sowie den Hochwasser-Risikomanagementplänen und aus der Festsetzung von Überschwemmungsgebieten. Relevante Informationen und Festlegungen ergeben sich aber u.a. auch aus der Landschaftsplanung sowie den Flächennutzungsplänen, Luftreinhalteplänen und Schutzgebieten. Die Belange der Allgemeinheit können bei wasserrechtlichen Genehmigungsentscheidungen sogar noch stärkere Berücksichtigung finden, da die Entscheidung gemäß §§ 12 Abs. 2 bzw. 68 WHG im Ermessen der Wasserbehörden steht (siehe Kapitel 4.3.1.2 und 5.3.5).

Nicht außenverbindliche Planungsinhalte spielen bei der Genehmigung von baulichen Anlage im Innenbereich keine Rolle, da es hier gemäß § 34 Abs. 1 BauGB allein auf das Einfügen in die nähere Umgebung ankommt.¹³²⁷ Sie sind aber bei Vorhaben im Außenbereich zu berücksichtigen. Nach den Landesbauordnungen ist die Baugenehmigung nur zu erteilen, wenn die Voraussetzungen des § 35 BauGB vorliegen. Insbesondere dürfen öffentliche Belange nicht entgegenstehen bzw. nicht beeinträchtigt werden. Welche öffentlichen Belange im Einzelfall bestehen, ergibt sich gemäß § 35 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BauGB auch aus Darstellungen in Flächennutzungs- und Landschaftsplänen sowie sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, Abfall- oder Immissionsschutzrechts. Auch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (z.B. nach den ILEK) der Wasserwirtschaft oder des Hochwasserschutzes (z.B. gemäß Hochwasser-Risikomanagementplänen) dürfen nicht verhindert oder gefährdet werden. Bei privilegierten Anlagen ist eine Genehmigung nur ausgeschlossen, wenn sie den planerischen Darstellungen entgegenstehen, was gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ausdrücklich der Fall ist, wenn Raumordnungs- oder Flächennutzungspläne andere Standorte vorsehen. Den privilegierten Anlagen kommt damit ein höheres Gewicht bei der Abwägung zwischen planerischen Festlegungen und privaten Interessen zu.¹³²⁸ Bei nicht privilegierten Anlagen genügt es hingegen schon, wenn sie den planerischen Darstellungen widersprechen und ihre Verwirklichung beeinträchtigen.¹³²⁹

¹³²⁷ Spannowsky in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 34 Rn. 20.

¹³²⁸ Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2007, § 35 Rn. 6, 45; Söfker in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 35 Rn. 47 ff.

¹³²⁹ Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2007, § 35 Rn. 6, 46; Söfker in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 35 Rn. 57, 63 f., 67 ff.

Auch im Flurbereinigungsverfahren sind gemäß § 37 FlurbG die agrarstrukturellen und infrastrukturellen Belange sowie die Umweltbelange und damit auch die entsprechenden Festlegungen in diesbezüglichen Plänen zu berücksichtigen. Die agrarstrukturellen Belange einschließlich Fragen der Bodengestaltung, des Wegebbaus und der Wasserwirtschaft sind in § 37 Abs. 1 BauGB hervorgehoben, da eine der Hauptaufgaben der Flurbereinigung die Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Produktion ist. Seit 1976 sind bei Flurbereinigungen und insbesondere bei den inhaltlichen Festsetzungen im Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan aber auch die Umweltbelange zu berücksichtigen.¹³³⁰ Sofern das Fachrecht, wie z.B. bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung oder bei Schutzgebieten, verbindliche Anforderungen stellt, sind diese im Flurbereinigungsverfahren nicht nur zu berücksichtigen, sondern zu beachten.¹³³¹

Schließlich sind insbesondere die Planinhalte der Landschaftsplanung und in gewissem Umfang auch der wasserrechtlichen Maßnahmenprogramme bei der subsidiären Eingriffsgenehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG von Bedeutung. Dies gilt sowohl für die Frage, ob eine Maßnahme i.S.d. Eingriffstatbestands in § 14 Abs. 1 BNatSchG die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigt, als auch bei den Fragen nach der Vermeidbarkeit, den Möglichkeiten des Ausgleichs und Ersatzes und der Abwägung bei nicht kompensierbaren Beeinträchtigungen (§ 15 BNatSchG). So können die Gemeinden in Landschaftsplänen Flächen mit besonderen Ökosystemfunktionen bzw. -leistungen oder besonderen Landschaftsstrukturen hervorheben oder die Flächen und die Maßnahmen für den Ausgleich und Ersatz festlegen (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. b), c) und e) BNatSchG).

10.2.3. Verbesserungsoptionen

Aufgrund der vielfältigen planerischen Möglichkeiten, auf Standort sowie Art und Maß von genehmigungsbedürftigen Anlagen steuernd Einfluss zu nehmen, besteht Verbesserungsbedarf im Detail, aber kein Bedarf an neuen Planungsinstrumenten. Sofern Anlagen bzw. bauliche Nutzungen weder nach Bundesrecht eine immissions- oder wasserrechtliche Genehmigung noch nach Landesrecht eine Baugenehmigung benötigen, ist dies kein planungsrechtliches, sondern ein ordnungsrechtliches Regelungsdefizit (siehe 11.4). Gleiches gilt für den Prüfungsumfang bei Anlagengenehmigungen (siehe Kapitel 5.3.10).

Die wichtigste Verbesserungsmöglichkeit im Bereich der Gesamtplanungen ist eine Erweiterung der Standortklausel in § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB. Hier sind bisher landwirtschaftliche Anlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ausgenommen, so dass Tierhaltungsanlagen mit überwiegend eigenen Anbauflächen für Futtermittel keinen Standortfestlegungen unterliegen. Standortfestlegungen und Beschränkungen sind hier nur durch einen entsprechenden Bebauungsplan innerhalb des Gemeindegebiets möglich. Würde diese Sonderregelung aufgegeben, könnten schon mit Raumordnungs- oder Flächennutzungsplänen alle landwirtschaftlichen und gewerblichen Tierhaltungsanlagen gesteuert werden und zwar mit den Raumordnungsplänen innerhalb eines gesamten Bundeslandes oder einer Region. Überlegenswert ist weiterhin,

¹³³⁰ Möckel UPR 2012a, 247 (252 ff.).

¹³³¹ Möckel 2012b, Kapitel 22 Rn. 28, 82 ff.

§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB auch inhaltlich zu erweitern, damit nicht Festlegungen zur räumlichen Verteilung der Anlagenstandorte beachtlich, sondern auch verbindliche Festlegungen möglich sind, z.B. hinsichtlich der Flächen für die Entsorgung von Tierexkrementen und Gärresten oder der Anbauflächen für Biogasanlagen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Flächennutzungspläne.

Zu empfehlen sind weiterhin Klarstellungen im ROG und BauGB, dass auch Umweltqualitätsziele mit mengenbezogenen Festlegungen oder Obergrenzen als Ziele der Raumordnung bzw. als Erfordernisse der Flächennutzungsplanung festsetzbar sind. Mit ihnen könnten die regionalen Planungsträger oder Gemeinden z.B. verbindlich festlegen, dass nur eine bestimmte Anzahl von Großvieheinheiten im Plangebiet oder in einem Teilgebiet zulässig ist, um die Belastung der Umwelt mit Tierexkrementen sowie Ammoniak- und Lachgasemissionen zu begrenzen. Mit Umweltqualitätszielen ließen sich auch Konzentrations- und Intensivierungstendenzen im Bereich der Biogasanlagen vorbeugen, indem bezogen auf die energetische Leistung Obergrenzen je Hektar oder für den gesamten Planungsraum festgelegt werden. Damit könnte einer einseitigen Gestaltung der Anbaukulturen unter Ausschluss von Fruchtfolgen in Einzugsgebieten von Biogasanlagen vorgebeugt werden.¹³³² Zwar schließen weder die Definition von Zielen in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG noch die nicht abschließenden Festlegungsmöglichkeiten in § 5 Abs. 2 BauGB derartige Festsetzungen aus, in der rechtswissenschaftlichen Literatur besteht aber insbesondere bei der Raumplanung Uneinigkeit, ob und wie weit derartige quantitative oder qualitative Zielbestimmungen zulässig sind. Hier könnte eine gesetzliche Klarstellung in z.B. § 8 ROG oder § 5 BauGB weiterhelfen. Würden die Umweltqualitätsziele weiterhin in § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB aufgenommen, wären sie bei Baugenehmigungen nicht nur zu berücksichtigen, sondern zu beachten.

Bei den allgemeinen Fachplanungen besteht das grundsätzliche Problem, dass dortige Festlegungen bei anderen Planungen und bei vorhabenbezogenen Genehmigungen nicht zu beachten, sondern lediglich zu berücksichtigen sind. Nur bei den rechtsförmlichen Landschaftsplanungen in Nordrhein-Westfalen und Berlin sind bindende Festsetzungen möglich. Ansonsten sind die Planungsinhalte bei behördlichen Entscheidungen nur ein Abwägungsbelang unter vielen. Die Behörden können daher im Rahmen ihrer Beurteilungsspielräume oder ihres Planungs- bzw. Entscheidungsermessens die eigenen Vorstellungen und Prioritäten an die Stelle des allgemeinen Fachplanungsgebers setzen. Insbesondere bei den Gesamtplanungen, den Bebauungsplänen und den Wege- und Gewässerplänen können andere Belange die Umweltbelange marginalisieren, so dass diese keinen Niederschlag in deren außenverbindlichen Festsetzungen finden. Eine Beachtlichkeit der allgemeinen Fachplanung in Form von sogenannten Planungsleitsätzen würde jedoch den gesamtplanerischen Abstimmungsprozess zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Ansprüchen an den Raum ausschließen und insofern dem Zweck der Gesamtplanung zuwiderlaufen (vgl. §§ 1, 7 Abs. 2, 8 Abs. 6 ROG).¹³³³ Als Kompromiss kommen gesetzliche Optimierungsgebote in Betracht, mit denen Festsetzungen in Fachplanungen eine besondere Durchsetzungskraft in der

¹³³² Für Gebiete, in denen schon jetzt eine hohe Anlagendichte besteht, kann diese aber grundsätzlich wegen des Bestandsschutzes nicht zurückgeführt werden. Allerdings könnte eine planerische Obergrenze weitere Erhöhungen der Leistungskapazitäten verhindern.

¹³³³ Vgl. Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 47 ff., § 7 Rn. 23 ff.

Abwägung verliehen würde.¹³³⁴ Die gesetzgeberische Entwicklung und Etablierung von Optimierungsgeboten ist jedoch aufgrund politischer Vorbehalte und praktischer Schwierigkeiten stecken geblieben.¹³³⁵ Argumentative Versuche, bestimmten rechtlichen Anforderungen oder Belangen ein besonderes Gewicht mit Optimierungsauftrag bzw. Leitliniencharakter zuzusprechen, sind von der Rechtsprechung nur sehr zurückhaltend aufgenommen worden.¹³³⁶ Eine andere Möglichkeit wäre, dem Fachplanungsträger die eingeschränkte Möglichkeit verbindlicher Festsetzungen an die Hand zu geben und diese auf allgemeine Grundsätze (vgl. Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG) oder zwingende Gründe des öffentlichen Interesses (vgl. § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG) zu beschränken.

Flächenspezifische Fachplanungen sind gegenwärtig die geeignetsten Instrumente für eine Steuerung landwirtschaftlicher Anlagen, da sie insgesamt rechtsförmlich und außenverbindlich sind.

Insbesondere die kommunalen Bebauungspläne und städtebaulichen Verträge erlauben es, Art und Maß der baulichen Nutzung innerhalb des Gemeindegebietes zu bestimmen und zu beschränken. Einen gestattenden Bebauungsplan benötigen grundsätzlich im Außenbereich alle nicht nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Anlagen. Hierzu gehören seit 2013 auch UVP-pflichtige Tierhaltungsanlagen. Ein Anspruch auf Aufstellung eines gestattenden Bebauungsplanes besteht dabei gemäß § 1 Abs. 3 BauGB nicht. Die Gemeinden haben aber auch planerische Möglichkeiten bei landwirtschaftlichen oder landwirtschaftsnahen Anlagen, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 6 BauGB privilegiert sind. Zwar dürfen diese privilegierten Anlagen im Außenbereich ohne Bebauungsplan errichtet werden, sofern ihnen öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Den Gemeinden ist es aber nicht verwehrt, mittels eines Bebauungsplanes, der gemäß § 9 Abs. 7 BauGB auch das gesamte Gemeindegebiet umfassen kann, nach § 9 Abs. 1 BauGB Art und Maß der Flächennutzungen festzusetzen. Für Flächen, für die ein Bebauungsplan aufgestellt ist, bestimmt sich die Zulässigkeit dann nicht mehr nach § 35 BauGB, sondern allein nach § 30 BauGB und den Festsetzungen des Bebauungsplanes. Die Gemeinden können in einem Bebauungsplan bestimmen, ob und wo Tierhaltungs- und Biogasanlagen im Gemeindegebiet errichtet werden dürfen. Solange die Gemeinden einen städtebaulichen Gestaltungswillen haben, liegt keine unzulässige Verhinderungsplanung vor. Es besteht hierbei die allgemeine Anforderung, dass die Pläne für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich sein müssen (§ 1 Abs. 3 BauGB). Die Gemeinden können auch die Größe der Anlagen begrenzen, sind dabei jedoch an die Festsetzungsmöglichkeiten in §§ 16 ff. BauNVO gebunden. Weitergehende Anforderungen sind aber im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages (§ 11 BauGB) oder eines Vorhabenbezogenen Bebauungsplanes (§ 12 BauGB) möglich. Die Gemeinden können mit dem Vorhabenträger z.B. Art und Höchstmenge der gehaltenen Tiere oder einen qualifizierten Flächennachweis für die zu entsorgenden Tierexkreme vereinbaren. Aufgrund der bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten besteht kein größerer Verbesserungsbedarf. Lediglich die Festsetzungsmöglichkeiten hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung sollten bei Gewerbe-, Industrie- und Sondergebieten freier gestaltet werden, damit die Gemeinden im qualifizierten Bebauungsplan nicht nur die in § 16

¹³³⁴ Köck 2012b, § 37 Rn. 102 f.

¹³³⁵ Vgl. die grundlegende Kritik an Optimierungsgeboten: Bartlsperger DVBl 1996, 1 ff.

¹³³⁶ Köck 2012b, § 37 Rn. 102 f.; Brohm, BauR, § 13 Rn. 8 ff. Vgl. z.B. BVerwG Beschl. v. 31.1.1997 – 4 NB 27/96, BVerwGE 104, 68 (74).

Abs. 2 BauNVO vorgesehenen Kriterien festlegen können. Eine weitere Einschränkung der im Außenbereich privilegierten Anlagen würde zwar nicht die planerischen Möglichkeiten der Gemeinden erweitern, aber das Erfordernis einer planungsrechtlichen Entscheidung der Gemeinden ausdehnen.

In Schutzgebieten unterliegen landwirtschaftliche und landwirtschaftsnahe Anlagen weitgehenden gesetzlichen Beschränkungen und außenverbindlichen Festsetzungsmöglichkeiten. Begrenzt werden die Möglichkeiten v.a. durch die Ausweisungsvoraussetzungen. Letztere ließen sich erweitern, um weitere und größere Flächen mit einzubeziehen. Allerdings schöpfen schon jetzt die Länder und Gemeinden die bestehenden Möglichkeiten nicht aus und weisen z.B. nur wenige Bodenschutzgebiete oder Wasserschutzgebiete i.S.v. § 51 Abs. 1 Nr. 3 WHG aus. Eine Pflicht zur Ausweisung besteht nur bei den wenigsten Schutzgebieten (z.B. Hochwasserschutzgebiete, Natura 2000-Gebiete). Es ist politisch zu überlegen, ob und inwieweit für weitere Schutzgebietstypen Ausweisungspflichten bzw. zumindest Prüfungspflichten einzuführen sind. Auch durch eine Einbeziehung von Schutzflächen in den Länder- oder kommunalen Finanzausgleich könnten Länder und Gemeinden zu einer stärkeren Schutzgebietsausweisung bewogen werden.¹³³⁷

Bei Planfeststellungsverfahren wie dem flurbereinigungsrechtlichen Wege- und Gewässerplan oder dem wasserrechtlichen Gewässerausbauplan besteht nach § 75 VwVfG eine generelle Befugnis, sachdienliche und abgewogene Festsetzungen zu treffen. Teilweise sind die Möglichkeiten aber durch das Fachrecht beschränkt (vgl. § 40 FlurbG). Flurbereinigungsverfahren mit Wege- und Gewässerplänen sind insgesamt auch nur statthaft, wenn sie erforderlich sind und das Interesse der Beteiligten (v.a. der Grundstückseigentümer) objektiv gegeben ist.¹³³⁸ Letzteres könnte zugunsten der öffentlichen Belange erweitert werden.

10.3. Planerische Steuerung der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung

Für eine staatliche Regelung der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung empfiehlt sich ein Instrumentenverbund, bei dem ordnungsrechtlich auf Bundes- oder Landesebene einheitliche Mindestanforderungen an die gute fachliche Praxis normiert werden, die sich dann mit Hilfe von planungsrechtlichen Instrumenten für bestimmte Regionen oder Gebiete standortbezogen konkretisieren lassen (siehe Kapitel 8.3.2). Die planerische Konkretisierung ermöglicht es, die verschiedenen umwelt- und agrarrechtlichen Anforderungen an den Raum im Rahmen der planerischen Abwägung zu synchronisieren.

Im Folgenden soll dargestellt werden, welche Planungsinstrumente für eine Konkretisierung der guten fachlichen Praxis in Betracht kommen, welcher Planungsraum mit ihnen beplanbar ist und wieweit die Festlegungs- und Festsetzungsmöglichkeiten hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung reichen. Hieraus werden dann verschiedene Verbesserungsoptionen abgeleitet.

¹³³⁷ Vgl. hierzu Ring Ecological Economics 2002, 415 ff.; Möckel EurUP 2013a, 85 ff.

¹³³⁸ BVerwG Beschl. v. 26.3.1974 – VB 14.72, BVerwGE 45, 112 (115); BVerwG Urt. v. 3.3.1959 – 1 C 142.56, BVerwGE 8, 197 (199); Schwantag/Wingerter, FlurbG, 2008, § 4 Rn. 5 f.; Möckel UPR 2012a, 247 (251).

Als landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung versteht die Studie dabei alle nichtbaulichen Flächennutzungen. Hierzu gehören der Anbau von Pflanzen auf Ackerflächen zur Nahrungs-, Futtermittel- oder Biomasseerzeugung, die Weidehaltung von Tieren bzw. die Grünschnittgewinnung auf Grünlandflächen sowie der Obst-, Gemüse- und Sonderkulturenanbau (z.B. Wein, Hopfen). Ebenfalls Teil der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung sind die einzelnen Maßnahmen der Bodenbearbeitung (z.B. mit Pflug, Egge oder Grubber), der Düngung mit Mineral-, Wirtschafts- oder Sekundärdünger und des nichtchemischen und chemischen Pflanzenschutzes sowie das Ernten und Sähen. Nach der Rechtsprechung und Literatur sind nur diese wiederkehrenden Maßnahmen Teil der landwirtschaftlichen Bodennutzung i.S.v. § 14 Abs. 2 BNatSchG, während Veränderungen der Form und Gestalt von Grundflächen, welche eine landwirtschaftliche Nutzung erst ermöglichen bzw. diese effektiver gestalten sollen, nicht hierunter fallen (siehe 3.3.2.2). Für die planungsrechtliche Differenzierung zwischen landwirtschaftlichen Anlagen und sonstigen nichtbaulichen landwirtschaftlichen Flächennutzungen ist der Begriff der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung allerdings weiter zu verstehen. Er umfasst auch Meliorationsmaßnahmen, wie z.B. das Roden von Hecken und Bäumen, nichtgenehmigungspflichtige Entwässerungs- und Bewässerungsmaßnahmen oder die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland oder andere Dauerkulturen (z.B. Weinreben, Kurzumtriebsplantagen).

Maßnahmen der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung kennzeichnet, dass i.d.R. keine Genehmigungsvorbehalte bestehen und die Landwirte daher vor Aufnahme der Maßnahmen keine positiven behördlichen Zulassungsentscheidungen abwarten müssen. Für die planerische Steuerung ist dies insoweit von grundlegender Bedeutung, als viele planerische Festsetzungen – wie bei den Anlagen gezeigt – keine Außenverbindlichkeit besitzen, sondern lediglich von den Behörden bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen oder zu beachten sind.

10.3.1. Möglichkeiten und Grenzen des bestehenden Planungsrechts

10.3.1.1. Gesamtplanungen

Bei der Raumordnungsplanung sind die Möglichkeiten, die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung zu steuern, aus verschiedenen Gründen sehr beschränkt (siehe schon 3.3.7.1). Dies liegt nicht an den teilweise geäußerten Zweifeln an der Raumbedeutsamkeit der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung.¹³³⁹ Von der einzelnen landwirtschaftlichen Fläche gehen durchaus überörtliche und damit raumbedeutsame Auswirkungen aus (z.B. Einträge in Fließgewässer, Emissionen in die Atmosphäre). Verstärkt werden diese Auswirkungen durch Kumulationseffekte aufgrund der Vielzahl landwirtschaftlicher Flächen, die in Deutschland 50 Prozent der Landfläche umfassen. Gerade die Steuerung dieser kumulativen und damit raumbeanspruchenden Wirkungen der größten Flächennutzungsform in Deutschland¹³⁴⁰ ist aber als Aufgabe der

¹³³⁹ Eckardt/Kruschinski ZNER 2008, 7 (10), sprechen landwirtschaftlichen Flächen generell eine Raumbedeutsamkeit i.S.d. ROG ab, da sie keine baulichen Vorhaben sind. Dem noch folgend Möckel in: Reese et al. 2010, S. 256. Vgl. von der Heide in: Cholewa et al., ROG, 2011, § 3 ROG a.F. Rn. 48.

¹³⁴⁰ Die Landwirtschaft bewirtschaftet in Deutschland 18,4 Millionen Hektar (2010) und damit knapp 50 Prozent der Landfläche (Statistisches Bundesamt 2011b, S. 8).

Raumordnung anzusehen.¹³⁴¹ Hierzu gehören u.a. die Nutzungsunterschiede zwischen Acker und Dauergrünland, insbesondere wenn sie große Flächen betreffen, da von beiden Nutzungsformen sehr unterschiedliche Umwelt- und Raumwirkungen ausgehen.

Bedeutsamer sind die in 3.3.7.1 und 10.2.1 schon angesprochenen kompetenzrechtlichen Grenzen der Raumplanung. Die Raumordnung darf nicht die gemeindliche Selbstverwaltungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG) unverhältnismäßig beschränken und Aufgaben der kommunalen Bauleitplanung übernehmen. In Abgrenzung beider Gesamtplanungen müssen raumplanerische Festsetzungen, welche sich nur auf Flächen einer Gemeinde beziehen, zumindest raumbedeutsame Auswirkungen über das Gebiet der Gemeinde hinaus regeln.¹³⁴² Parzellenscharfe Festsetzungen sind somit den Gemeinden vorbehalten, die sich hier der Bauleitplanung oder der örtlichen Landschaftsplanung bedienen können.¹³⁴³ Eine standortbezogene Konkretisierung der guten fachlichen Praxis ist daher mit Raumordnungsplänen, welche i.d.R. im Maßstab 1:50.000 verfasst sind und mehrere Landkreise umfassen können, weitgehend ausgeschlossen.¹³⁴⁴ Als möglich sind jedoch grundlegende Festsetzungen zur Bewirtschaftungsweise in einem größeren Gebiet anzusehen (z.B. Einzugsgebiet eines Gewässers oder Grundwasserkörpers, Landschaftsraum). Dies entspräche den raumplanerischen Darstellungen zu anderen Nutzungsformen (z.B. Vorranggebiet für Windenergie oder Photovoltaik). Zu den grundlegenden landwirtschaftlichen Bodennutzungsformen gehören der Ackerbau, Dauergrünland und Dauerkulturen. Aber auch die Unterscheidung zwischen konventionellem Landbau und ökologischem Landbau ist als grundlegende Frage der Raumnutzung anzusehen. Möglicherweise gilt Letzteres auch für die konservierende Bodenbearbeitung.

Problematisch ist aber auch bei grundlegenden Bewirtschaftungsfestlegungen, dass raumplanerische Zielfestlegungen gegenüber den einzelnen Landwirten grundsätzlich nur sehr geringe Rechtswirkungen entfalten, da die landwirtschaftliche Bodennutzung kein planfeststellungspflichtiges Vorhaben i.S.v. § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG ist und auch sonst kaum Genehmigungsvorbehalte bestehen. Selbst wenn für bestimmte Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen – wie z.B. den Umbruch von Dauergrünland gemäß § 17 Abs. 3 BNatSchG, § 78 Abs. 4 WHG oder den landesrechtlichen Dauergrünlanderhaltungsverordnungen – Genehmigungsvorbehalte bestehen, haben die Gesetzgeber anders als bei baulichen Anlagen (vgl. § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB) nicht mit sogenannten Raumordnungsklauseln eine stärkere Geltung raumplanerischer Festsetzungen angeordnet. Auch die mittelbare Wirkung über kommunale Bauleit- oder Landschaftspläne ist, wie noch gezeigt wird, aufgrund fehlender Genehmigungsvorbehalte, fehlender Außenverbindlichkeit oder eingeschränkter Festsetzungsmöglichkeiten gering. Raumordnungspläne können im Ergebnis somit v.a. landwirtschaftliche Flächen vor der Umwandlung in andere Nutzungen, insbesondere in Siedlungs- und Verkehrsnutzungen, schützen, indem derartige Nutzungen

¹³⁴¹ Vgl. Köck DVBl 2012a, 3 (7).

¹³⁴² Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 67 f.

¹³⁴³ BVerwG Urt. v. 20.1.1984 – 4 C 70/79, BVerwGE 68, 319 (321); BVerwG Urt. v. 18.8.2005 – 4 C 13/04, BVerwGE 124, 132 ff.; Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 8 Rn. 65, § 4 Rn. 32 f.

¹³⁴⁴ Vgl. Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 66; Dallhammer in: Cholewa et al., ROG, 2011, § 8 ROG a.F. Rn. 28 f.

raumplanerisch ausgeschlossen werden (vgl. § 8 Abs. 7 ROG). Eine wirksame Festlegung von Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzung ist aber kaum möglich.

Die Festlegungsmöglichkeiten der Flächennutzungsplanung sind bezogen auf die örtlichen Flächennutzungen trotz der Aufzählung in § 5 Abs. 2 BauGB nicht beschränkt („insbesondere“), so dass die Gemeinden nicht nur Art und Maß der baulichen Nutzung, sondern auch Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzung in den Plänen bestimmen könnten. Allerdings steht bei der Bauleitplanung die bauliche Nutzung im Mittelpunkt (vgl. § 1 Abs. 1 BauGB). Flächennutzungspläne haben gemäß § 5 Abs. 1 BauGB die Aufgabe, die städtebauliche Entwicklung und Ordnung in Grundzügen festzulegen. Ein Flächennutzungsplan ohne jeglichen Bezug zu Siedlungs- und Verkehrsflächen wäre daher nicht nach § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich. Die praktischen Auswirkungen entsprechender Festsetzungen sind aber ähnlich begrenzt wie bei den Raumordnungsplänen, da die Flächennutzungspläne nicht außenverbindlich sind (siehe 3.3.7.2). Es bestehen für die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung auch keine Genehmigungsvorbehalte, die wie § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB eine teilweise Verbindlichkeit der Festsetzungen in Flächennutzungsplänen anordnen. So bleibt allein die mittelbare Wirkung auf andere Planungen (z.B. Bebauungspläne, Schutzgebiete) oder Genehmigungsentscheidungen (z.B. naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung), bei denen die Festlegungen zumindest zu berücksichtigen sind.¹³⁴⁵ Sofern die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung genehmigungsfrei ist, entfällt auch der mittelbare Einfluss.

10.3.1.2. Allgemeine Fachplanungen

Die zuständigen Landesbehörden können in den überörtlichen Landschaftsprogrammen und -rahmenplänen sowie die Städte, Kreise oder Gemeinden in den örtlichen Landschafts- und Grünordnungsplänen alle Erfordernisse und Maßnahmen zur Umsetzung der in der Landschaftsplanung konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege festlegen (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG; siehe 3.3.7.3 und 6.3.1.6). Das BNatSchG hebt dabei u.a. ausdrücklich Maßnahmen zur Vermeidung oder Minderung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sowie naturschutzrechtlichen Schutzgebieten und gesetzlich geschützten Biotopen, aber auch zur Qualitätsverbesserung und Regeneration von Böden, Gewässern, Luft und Klima hervor. Die Maßnahmen können sich nicht nur auf Anlagen oder bauliche Vorhaben, sondern u.a. auch auf das Schutzmanagement von Flächen und die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung beziehen. Möglich sind daher planerische Festlegungen bezüglich Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung, wie z.B. die Anforderung einer konservierenden Bodenbearbeitung, eines nichtchemischen Pflanzenschutzes oder einer Bewirtschaftung nach den Kriterien der europäischen Ökolandbauverordnung 834/2007. Grenzen erwachsen dem Träger der Landschaftsplanung lediglich aus der Aufgabe „Umsetzung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ und dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Deutlich stärker eingeschränkt ist indes die praktische Gestaltungswirkung, da die meisten Bundesländer keine eigenständige Rechtsform und Außenverbindlichkeit für Landschaftspläne vorsehen (siehe 10.1 und

¹³⁴⁵ Bei der Eingriffsgenehmigung z.B. hinsichtlich der Frage, welche Funktionen und Leistungen des Naturhaushaltes eine Fläche gewährleistet oder bei der Auswahl der Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen.

10.2.1.2). Anders als bei landwirtschaftlichen Anlagen entfalten die Festlegungen keine mittelbaren Wirkungen gegenüber nichtgenehmigungspflichtigen Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen. Insofern ist es für die Praxis i.d.R. bedeutungslos, ob in der Raumordnungs- oder Flächennutzungsplanung die landschaftsplanerischen Festlegungen berücksichtigt werden. Bedeutung erlangen die Landschaftspläne lediglich im Rahmen der Eingriffsregelung, wenn z.B. für den Umbruch von Dauergrünland, das Entfernen von Hecken und Gehölzen oder das Absenken des Grundwasserspiegels eine naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG erforderlich ist. Bei der behördlichen Prüfung, ob ein Eingriff vorliegt, ob die Beeinträchtigungen vermeidbar oder auszugleichen bzw. zu ersetzen sind oder ob das Vorhaben die Naturschutzbelange überwiegt, haben die Behörden die Festlegungen in den Gesamtplanungen und Landschaftsplänen sowie gegebenenfalls auch wasserrechtliche Planungen zu berücksichtigen.

Einen eigenständigen Weg gehen die Länder Nordrhein-Westfalen und Berlin, welche für die Landschaftspläne eine Gesetzesform (Satzung oder Rechtsverordnung) vorschreiben und außenverbindliche Festsetzungen gestatten.¹³⁴⁶ Die Festsetzungsmöglichkeiten sind in Nordrhein-Westfalen weitreichend. Sie sehen die Ausweisung von Schutzgebieten, geschützten Landschaftselementen sowie Biotopen einschließlich der diesbezüglichen grundstücksbezogenen Pflege-, Entwicklungs- und Erschließungsmaßnahmen vor und gestatten des Weiteren Maßnahmen zur Landschaftsentwicklung außerhalb besonders geschützter Flächen sowie Zweckbestimmungen für Brachflächen (§§ 18-26 LG NRW). Die Landschaftspläne sind von den Kreis- oder Stadträten als Satzung zu beschließen. Die Festsetzungen sind bei allen behördlichen Maßnahmen zu berücksichtigen (§ 33 Abs. 1 LG NRW). Die Grundstückseigentümer und -besitzer selber sind nur an die Festsetzungen für Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale, geschützte Landschaftsbestandteile und Brachflächen gebunden (§§ 34 f. LG NRW). Bei festgesetzten Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sowie Maßnahmen der Landschaftsentwicklung sind die Kreise und kreisfreien Städte aber angehalten, vorrangig vertragliche Vereinbarungen hierüber abzuschließen (§ 36 Abs. 2 LG NW). Kommt ein Vertrag nicht zustande, kann den Grundstückseigentümern und -besitzern aufgegeben werden, die Maßnahmen im Rahmen des Zumutbaren selber durchzuführen oder sie zumindest zu dulden (§§ 38 f. LG NRW). Dies gilt auch für Maßnahmen zum Schutz von gesetzlich geschützten Biotopen. Wird die Grundstücksnutzung unverhältnismäßig beschränkt, können Kreise und kreisfreie Städte gegen Entschädigung ein besonderes Duldungsverhältnis begründen (§ 40 LG NRW). Alternativ kann auch ein Flurbereinigungsverfahren durchgeführt werden (§§ 36 Abs. 2 S. 2, 41 LG NRW).

Noch weitgehender sind die Befugnisse der Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin. Sie können gemäß § 8 Abs. 2 BlnNatSchG im Landschaftsplan, soweit erforderlich, die Zweckbestimmung von Flächen sowie die Schutz-, Pflege- und Entwicklungseinschließlich Wiederherstellungsmaßnahmen und die zur Erreichung der Ziele notwendigen Gebote und Verbote nicht nur darstellen, sondern rechtsverbindlich festsetzen.¹³⁴⁷ Landschaftspläne sind v.a. aufzustellen für Gebiete, in denen die

¹³⁴⁶ §§ 16 Abs. 2, 26, 34 Abs. 6, 35, 37-40 LG NRW; §§ 8 Abs. 2, 10 Abs. 9, 11 Abs. 7 NatSchG Bln.

¹³⁴⁷ Dabei soll aber geprüft werden, ob der mit den Festsetzungen verfolgte Zweck mit zumutbarem Aufwand und gleichem Erfolg auch durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann. Festsetzungen kommen insbesondere in Betracht zum Schutz von Biotopen und zur Entwicklung von Biotopverbünden.

konkretisierten Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht nachhaltig und rechtlich gesichert sind (§ 8 Abs. 1 BlnNatSchG). Nach dem Berliner Gesetzgeber gilt dies insbesondere für Gebiete, die nachhaltigen Landschaftsveränderungen ausgesetzt sind, Landschaftsschäden aufweisen oder befürchten lassen, an oberirdische Gewässer angrenzen (Ufergebiete), aus Gründen der Wasserversorgung zu schützen oder zu pflegen sind oder eine erhebliche Störung des Naturhaushalts aufweisen. Zwar hatte er v.a. bauliche Nutzungen und ihre beeinträchtigenden Wirkungen vor Augen, wie die beispielhaft in § 8 Abs. 2 Nr. 1-5, 8 BlnNatSchG genannten Festsetzungen zeigen, gleichwohl sind Landschaftspläne und rechtsverbindliche Festsetzungen auch bei landwirtschaftlichen Grundstücksnutzungen zu erlassen, wenn es zur Erreichung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Im Ergebnis können in Nordrhein-Westfalen und Berlin die gewählten Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaft die landwirtschaftliche Grundstücksnutzung und Bodenbewirtschaftung außenverbindlich regeln.

Bei den sonstigen allgemeinen agrar- und umweltrechtlichen Fachplanungen (wasserrechtliche Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne, Luftreinhaltepläne und integrierte ländliche Entwicklungskonzepte – ILEK) ist die Zweckrichtung deutlich eingeschränkter (siehe 3.3.7.4, 4.3.1.2, 5.3.6.3, 10.1). Gleichwohl haben auch sie Bezüge zur landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung. Am stärksten sind sie bei den wasserrechtlichen Planungen, da die Erreichung eines guten ökologischen und chemischen Zustands von Oberflächengewässern sowie eines guten chemischen und mengenmäßigen Zustands von Grundwasserkörpern (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a) WRRL; §§ 27, 44, 47 WHG) entscheidend auch von Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung abhängt. Nach Art. 11 Abs. 3 lit. h) und i) i.V.m. Anhang VI Teil B WRRL – worauf § 82 Abs. 3 WHG verweist – sind die Länder verpflichtet, in den Maßnahmenprogrammen u.a. Maßnahmen zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge (z.B. Emissionsbegrenzungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel) und hydromorphologischer Veränderungen (z.B. Rückbau von Begradigungen und Vertiefungen von Fließgewässern) zu treffen. Insofern müssten die Maßnahmenprogramme vielfältige Maßnahmen hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung in den Flusseinzugsgebieten beinhalten, was tatsächlich aber bei weitem nicht der Fall ist.¹³⁴⁸ Bei Luftreinhalteplänen können die zuständigen Immissionsschutzbehörden alle erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen zur Begrenzung von Emissionen in die Atmosphäre treffen (§ 47 Abs. 1-3 BImSchG). Von den in der 39. BImSchV mit Immissionsgrenz- bzw. Schwellenwerten versehenen Stoffen werden aber nur Stickstoffdioxid (NO₂) und Feinstaub in eher geringem Maße von der Landwirtschaft emittiert. Zu den wesentlich stärker landwirtschaftlich emittierten Stoffen Ammoniak (NH₃) und Lachgas (N₂O) (siehe 5.2.1) sind Luftreinhaltepläne gemäß § 47 Abs. 3 BImSchG nur möglich, wenn die Länder nach § 44 Abs. 2 BImSchG diese Stoffe in entsprechende Rechtsverordnungen aufnehmen. Noch geringer sind die Bezüge zur landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung bei ILEK, da hier die Identifizierung und Erschließung regionaler Entwicklungspotenziale und die Identifizierung sowie Beförderung zielgerichteter Projekte im Vordergrund stehen.

¹³⁴⁸ Vgl. FGG Weser 2009; FGG Elbe 2009.

Neben den einschränkenden Planungszwecken bewirkt v.a. die fehlende Rechtsförmlichkeit und Außenverbindlichkeit eine geringe praktische Relevanz dieser Fachplanungen für die landwirtschaftliche Bodennutzung. Anders als bei genehmigungspflichtigen Anlagen, Gewässerausbauten oder Flurbereinigungsverfahren sind die Festlegungen bei der Bodenbewirtschaftung mangels behördlicher Zulassungsentscheidungen auch nicht mittelbar zu berücksichtigen. Vielmehr steht es dem Landwirt frei, ob er den Festlegungen folgt oder nicht.

10.3.1.3. Flächenspezifische Fachplanungen

Bei den flächenspezifischen Fachplanungen sind sowohl unverbindliche Festlegungen als auch außenverbindliche Festsetzungen bezüglich der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung möglich. Auch hier gilt wie bei den allgemeinen Fachplanungen, dass die Planinhalte den vorgegebenen gesetzlichen Planungszwecken dienen müssen (siehe 10.1). Teilweise geben die Gesetzgeber einen abschließenden Katalog von Festsetzungsmöglichkeiten vor.

Anders als bei den landwirtschaftlichen Anlagen eignen sich Bebauungspläne zur Steuerung der landwirtschaftlichen Bodennutzung nur sehr begrenzt, denn das Instrument hat eine noch stärkere Ausrichtung auf bauliche Nutzungen als Flächennutzungspläne. Des Weiteren gibt § 9 BauGB einen abschließenden Festsetzungskatalog vor. Hinsichtlich nichtbaulicher Nutzungen ermöglicht § 9 BauGB es nicht, Art und Maß landwirtschaftlicher Nutzungen festzusetzen, sondern ermöglicht nur die Freihaltung bestimmter Flächen von baulichen Anlagen bzw. den Schutz vor den Auswirkungen baulicher Anlagen. Ausdrücklich besagt dies § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB. Allerdings legen Rechtsprechung und Literatur auch die anderen Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 Nr. 9, 18, 20, 23 a), 24 sowie Abs. 2 und 3 BauGB im Lichte des § 1 Abs. 3 BauGB (städtebauliches Erfordernis) restriktiv aus und verlangen regelmäßig einen Bezug zu baulichen Nutzungsfragen (siehe 3.3.7.2).¹³⁴⁹ Insbesondere hinsichtlich der Bewirtschaftung land- oder forstwirtschaftlicher Flächen sind Rechtsprechung und Literatur sehr zurückhaltend. Zwar soll im Rahmen von § 9 Abs. 1 Nr. 18 und 20 BauGB eine differenzierende Festsetzung von Grünland/Weide oder Acker möglich sein, nähere Anforderungen an die Intensität der Bewirtschaftung von Acker- oder Grünlandflächen schließt man aber aus.¹³⁵⁰ Allenfalls im Rahmen des Ausgleichs baulicher Eingriffe nach § 15 Abs. 2 BNatSchG erachten einige Autoren weitergehende Bewirtschaftungsanforderungen hinsichtlich der landwirtschaftlichen Ausgleichsflächen für statthaft.¹³⁵¹ Die einschränkende Auslegung findet ihren gesetzlichen Rückhalt sowohl in dem städtebaulichen Erfordernis und der Bezeichnung als Bebauungsplan als auch in der Zusammenschau der Festsetzungsmöglichkeiten. So taucht der Begriff „Maß der Nutzung“ nur bei baulichen Nutzungen in Nr. 1 auf und normiert Nr. 25 ausdrücklich, dass Anpflanzverpflichtungen (z.B. für Bäume und Sträucher) nicht für festgesetzte

¹³⁴⁹ Vgl. Spannowsky/Baumann in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 9 Überblick und Rn. 72, 76-79, 83-83.3, 90-95; Schrödter in: Schrödter, BauGB, 2006, § 9 Rn. 82 f. Siehe auch das BVerfG in seinem Baurechtsgutachten BVerfG 1954 (423 f.).

¹³⁵⁰ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 28.7.1999 – 10a D 31/97.NE, NVwZ 1999, 432 ff.; Spannowsky/Baumann in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 9 Überblick und Rn. 76-79, 83-83.3; Schrödter in: Schrödter, BauGB, 2006, § 9 Rn. 82 f.

¹³⁵¹ Schrödter in: Schrödter, BauGB, 2006, § 9 Rn. 91 f.; Brügelmann, BauGB, § 9 Rn. 368.

landwirtschaftliche Flächen oder Wald möglich sind.¹³⁵² Auch die in der Baunutzungsverordnung aufgelisteten Gebietstypen bestätigen den Befund, da alle dort genannten Typen einschließlich der Sondergebiete für Erholung und sonstige Sondernutzungen allein bauliche Nutzungen zum Gegenstand haben (§§ 2-13 BauNVO).

Besser ist die Situation bei naturschutz-, bodenschutz- oder wasserrechtlichen Schutzgebieten, da hier die ausweisenden Behörden die für den jeweiligen Schutzzweck erforderlichen Schutzmaßnahmen sowie Ge- und Verbote festsetzen dürfen und zwar auch für landwirtschaftliche Flächen (§ 22 Abs. 1 BNatSchG; § 52 Abs. 1 WHG; z.B. § 8 RhPfBodSchG). Die bei den naturschutzrechtlichen Schutzgebieten schon im BNatSchG enthaltenen Ge- und Verbote sind jedoch so abstrakt, dass auch hier Konkretisierungen in den Schutzgebietsvorschriften wichtig sind, um die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung tatsächlich zu steuern. Etwas detaillierter sind die gesetzlichen Vorgaben bei Überschwemmungsgebieten, da § 78 Abs. 1 Nr. 8 WHG eine Umwandlung von Grünland¹³⁵³ in Acker grundsätzlich untersagt. Das Aufbringen oder die Ablagerung von wassergefährdenden Stoffen ist im Rahmen der ordnungsgemäßen Landwirtschaft jedoch möglich (§ 78 Abs. 1 Nr. 4 WHG). Nach § 78 Abs. 5 WHG können die Länder in den ausweisenden Rechtsverordnungen aber weitere Maßnahmen oder Vorschriften hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung festsetzen, um ökologische Strukturen der Gewässer und ihrer Überflutungsflächen zu erhalten oder zu verbessern;¹³⁵⁴ Erosion oder erhebliche nachteilige Auswirkungen auf Gewässer, die insbesondere von landwirtschaftlich genutzten Flächen ausgehen, zu vermeiden oder zu verringern; Rückhalteflächen zu erhalten oder zu gewinnen;¹³⁵⁵ den Hochwasserabfluss zu regeln¹³⁵⁶ oder für wassergefährdende Stoffe einen hochwasserangepassten Umgang sicherzustellen.

Beschränkt wird die Steuerungswirkung von Schutzgebieten v.a. dadurch, dass sie nur für Flächen ausgewiesen werden, bei denen die Ausweisungsvoraussetzungen hinsichtlich der spezifischen Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit vorliegen. Hierbei bestehen aber große Unterschiede. Während z.B. Nationalparks und Naturschutzgebiete aufgrund der höheren Schutzziele gemäß §§ 23 f. BNatSchG nur für sehr naturnahe Gebiete ausgewiesen werden können, lassen sich mit Biosphärenreservaten und Landschaftsschutzgebieten gemäß §§ 25 f. BNatSchG auch landwirtschaftlich genutzte Kulturlandschaften und -flächen schützen.

Landwirtschaftliche Flächen können gemäß § 51 WHG auch Gegenstand von Wasserschutzgebieten sein, sei es zum Schutz der öffentlichen Wasserversorgung (Trinkwasserschutzgebiete), von Grundwasser oder von Oberflächengewässern (siehe 4.3.1.2). In Deutschland schützten 2004 13.428 WSG insgesamt eine Fläche von ca. 43.100 km² (12 % der Fläche Deutschlands).¹³⁵⁷ Wasserschutzgebiete können gemäß § 51 Abs. 1

¹³⁵² Ob Entsprechendes gleichwohl im Rahmen von Nr. 9, 18 oder 20 statthaft ist, erscheint aufgrund des in Nr. 25 zum Ausdruck gekommenen gegenteiligen Willens des Gesetzgebers fraglich. Befürwortend aber Schrödter in: Schrödter, BauGB, 2006, § 9 Rn. 92.

¹³⁵³ Dies gilt sowohl für Dauergrünland als auch kurzfristiges Grünland.

¹³⁵⁴ Z.B. Rückbau von Begradigungen, Einengungen und Vertiefungen kleiner Bäche in landwirtschaftlichen Flächen.

¹³⁵⁵ Z.B. Verminderung von Bodenverdichtungen und Bodenentwässerung bei landwirtschaftlichen Flächen.

¹³⁵⁶ Z.B. Verbot von Maisanbau in Überschwemmungsgebieten (vgl. VG Regensburg Urt. 11.01.2011 – RN 4 K 09.1873, NuR 2011, 451 ff.).

¹³⁵⁷ UBA 2010a, S. 76 f.

Nr. 3 WHG insbesondere auch ausgewiesen werden, um das schädliche Abfließen von Niederschlagswasser sowie das Abschwemmen und den Eintrag von Bodenbestandteilen, Dünge- oder Pflanzenschutzmitteln in Gewässer zu vermeiden. Damit können Wasserschutzgebiete gezielt zur Vermeidung oder Verringerung von landwirtschaftlichen Umweltauswirkungen auf Gewässer eingesetzt werden, auch wenn die Gewässer nicht der Trinkwasserversorgung dienen.¹³⁵⁸ Allerdings haben die Länder bisher kaum von dieser Ausweisungsmöglichkeit Gebrauch gemacht, sondern v.a. Trinkwasserschutzgebiete ausgewiesen.¹³⁵⁹ Letzteres mag auch daran liegen, dass naturschutz- und wasserrechtliche Schutzgebiete durch eine besondere finanzielle Ausgleichspflicht gegenüber der Land- und Forstwirtschaft beschwert sind. Denn nach §§ 52 Abs. 5, 78 Abs. 5 S. 2 WHG sowie § 68 Abs. 4 BNatSchG haben Land- und Forstwirte nicht nur einen verfassungsrechtlich gebotenen Entschädigungsanspruch bei unverhältnismäßigen Festsetzungen, sondern ihnen sind auch die wirtschaftlichen Einbußen zu erstatten, welche ihnen aufgrund von Anforderungen entstehen, die über die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft hinausgehen. Bundesrechtlich würde die Abschaffung der finanziellen Kompensationspflicht in § 52 Abs. 5 WHG die Ausweisung vermutlich deutlich erleichtern. Weiterhin könnten mit einer Konkretisierung der in § 51 Abs. 1 S. 3 WHG genannten Schutzgegenstände und Ausweisungskriterien oder handlungsanleitenden Verwaltungsvorschriften mögliche bestehende Rechtsunsicherheiten ausgeräumt und die Ausweisung befördert werden. Denkbar wäre es aber auch, die Länder wie bei Natura 2000-Gebieten (§ 32 BNatSchG) zu verpflichten, Wasserschutzgebiete anhand bestimmter Kriterien auszuweisen.

Eingeschränkt sind die Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung auch bei den flurbereinigungsrechtlichen Wege- und Gewässerplänen, da sich der flurbereinigungsrechtliche Begriff der gemeindlichen oder öffentlichen Anlagen i.S.v. §§ 39 ff. FlurbG auf bauliche Anlagen (z.B. Wege, Entwässerungsgräben) oder Elemente der Landschaftsstruktur (z.B. Anpflanzung von Bäumen und Sträuchern) bezieht. Zwar sind grundlegende Vorgaben zur Art der Flächennutzung, wie z.B. Weide oder Acker bzw. zu Landschaftselementen, noch als zulässig anzusehen,¹³⁶⁰ die konkrete Art und Intensität der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung lässt sich außerhalb von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen i.S.v. § 15 Abs. 2 BNatSchG jedoch nicht mehr unter den Anlagenbegriff subsumieren.¹³⁶¹ Ähnlich ist es beim planfeststellungspflichtigen Gewässerausbau i.S.v. § 67 Abs. 2 WHG, der die Gestaltung von Gewässern und Ufern zum Gegenstand hat. Zwar beeinflusst dies durchaus die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung, da z.B. das Absenken der Gewässersohle eine intensivere landwirtschaftliche Bewirtschaftung der angrenzenden Flächen erlaubt,¹³⁶² eine direkte Steuerung der Art der Flächennutzung ist aber auch im Fall eines renaturierenden Gewässerausbaus nur für den schmalen Uferbereich möglich.

¹³⁵⁸ Vgl. Breuer 2004, S. 631; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 51 Rn. 32 ff.

¹³⁵⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, 2010, § 51 Rn. 33, 35.

¹³⁶⁰ Vgl. Schwantag/Wingerter, FlurbG, 2008, § 39 Rn. 11, § 41 Rn. 5; BVerwG Beschl. v. 30.12.2010 – 9 B 72/10, juris.de; BVerwG Urt. v. 15.12.1988 – 5 C 2/84, AgrarR 1990, 232; OLG Oldenburg Urt. v. 14.09.1987 – Ss 403/87, UPR 1988, 452 f.

¹³⁶¹ Möckel 2012b, Kapitel 22 Rn. 28, 51.

¹³⁶² Z.B. Ackerbau statt Dauergrünland.

10.3.1.4. Fazit

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass sich in den Gesamtplanungen und allgemeinen Fachplanungen durchaus im Rahmen der jeweiligen Planungszwecke Festlegungen zu Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung treffen lassen. Diese Festlegungen entfalten gegenüber den Landwirten aber keine Lenkungswirkungen, da diese Planungen nicht außenverbindlich und aufgrund fehlender Genehmigungsvorbehalte auch nicht im Rahmen von Zulassungsentscheidungen zu berücksichtigen sind. Einzig in Nordrhein-Westfalen und Berlin können die örtlichen Landschaftspläne den Nutzungszweck und weitere Maßnahmen bei Grundstücken einschließlich landwirtschaftlicher Flächen außenverbindlich festsetzen, sofern diese zur Erreichung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich sind. Die Möglichkeiten sind dabei in Berlin größer. In den anderen Ländern bleiben nur die Möglichkeiten der flächenspezifischen Fachpläne. Diese sind aufgrund der Rechtsförmlichkeit und Außenverbindlichkeit dieser Pläne deutlich besser. Anders als bei landwirtschaftlichen Anlagen eignen sich die Bebauungspläne aufgrund ihrer Ausrichtung auf bauliche Nutzungen nur sehr eingeschränkt, um Art und Maß landwirtschaftlicher Bodennutzungen festzusetzen. Ebenfalls begrenzt sind die Möglichkeiten bei flurbereinigungsrechtlichen Wege- und Gewässerplänen oder Gewässerausbauplänen. Umfassender, aber am spezifischen Schutzzweck ausgerichtet, sind die Festsetzungsmöglichkeiten bezüglich landwirtschaftlicher Flächen in naturschutz-, bodenschutz- oder wasserrechtlichen Schutzgebieten und in Überschwemmungsgebieten, welche flächenmäßig allerdings begrenzt sind.

10.3.2. Verbesserungsoption: Kommunale Bodennutzungsplanung für nichtbauliche Nutzungen

Die Untersuchung der bestehenden Planungsinstrumente zeigt, dass zwar eine Vielzahl von Planungsinstrumenten besteht, sich aber Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung nur in Schutzgebieten und Überschwemmungsgebieten verbindlich planerisch steuern lassen. Gleiches gilt für andere nichtbauliche Nutzungen, wie z.B. die Forstwirtschaft und die Fischerei. Schutzgebiete und Überschwemmungsflächen können aber aufgrund der Ausweisungsvoraussetzungen nicht für jede beliebige Landwirtschaftsfläche ausgewiesen werden, so dass für die überwiegende Zahl der Flächen keine planungsrechtlichen Anforderungen festsetzbar sind. Die Kombination von fehlenden Genehmigungspflichten und eingeschränkten außenverbindlichen Planungen bedingt ein Steuerungsdefizit im ländlichen Raum, welches die Erreichung der politischen und gesetzlichen Umweltziele behindert (siehe Kapitel 3 bis 6). Das Defizit erschwert insbesondere die Erfüllung von raumbezogenen Umweltzielen (z.B. nationaler Biotopverbund) einschließlich der Umsetzung des Europarechts (z.B. FFH-Richtlinie, Vogelschutz-Richtlinie, Wasserrahmenrichtlinie).¹³⁶³

Um das planerische Defizit zu beheben, empfiehlt es sich, den Kommunen (Städte, Landkreise und Gemeinden) die planerische Möglichkeit an die Hand zu geben, für Teilgebiete außenverbindlich nicht nur für bauliche, sondern auch nichtbauliche Bodennutzungen Art und Maß der Nutzung festzusetzen.¹³⁶⁴ Die planerischen

¹³⁶³ Zu den derzeitigen Vollzugsdefiziten im Naturschutzrecht vgl. SRU 2002a und SRU 2007.

¹³⁶⁴ Vgl. Möckel 2008b, 167 ff.; Möckel DÖV 2013b, 424 ff.

Möglichkeiten sollten Teil der kommunalen Selbstverwaltungshoheit und fakultativ sein, so dass die Kommunen nach Bedarf entscheiden können, ob sie einen solchen Plan für bestimmte Flächen aufstellen. In dem Plan sollten sie nicht nur die konkrete Art der Flächennutzung bestimmen oder ausschließen können, sondern auch ausdrücklich Umweltqualitätsziele aufstellen und die Intensität der Nutzung begrenzen dürfen. Um rechtliche Unsicherheiten zu vermeiden und eine gewisse Standardisierung sicherzustellen, sollte den Kommunen, wie mit der BauNVO für bauliche Nutzungen, ein Katalog von gesetzlich definierten Gebietstypen mit spezifischen Nutzungskategorien an die Hand gegeben werden. Nutzungskategorien könnten z.B. sein: intensive bzw. extensive Acker-, Dauergrünland- und Sonderkulturflächen, Anbauflächen für genetisch veränderte Organismen, Flächen für ökologische Landwirtschaft, Flächen für konservierende Bodenbearbeitung, landwirtschaftliche Flächen für Dauerkulturen zur Biomassegewinnung (z.B. Kurzumtriebsplantagen, Weihnachtsbaumkulturen), allgemeine Forstflächen, spezifische Forstflächen für z.B. Laubwald, Mischwald, Bergschutzwald oder Nadelwald, Biotopverbundflächen, Naturwaldflächen, Pufferzonen zu Gewässern, Siedlungen und Schutzgebieten sowie gegebenenfalls auch die existierenden Schutzgebietstypen im Naturschutz-, Bodenschutz- und Wasserrecht.

Im Folgenden wird dargelegt, warum eine solche Planungsbefugnis auf lokaler Ebene zu empfehlen ist, welche Möglichkeiten für ihre Implementierung im bestehenden Planungsrecht bestehen und welchen Bindungen die Kommunen dabei unterliegen.

10.3.2.1. Erweiterung der kommunalen Planungshoheit

Mehrere verfassungsrechtliche und politische Gründe sprechen dafür die kommunale Selbstverwaltungshoheit hinsichtlich der planerischen Steuerung von Art und Maß nichtbaulicher Bodennutzungen zu erweitern.¹³⁶⁵ Aufgrund seiner Verfassung als demokratischer Rechtsstaat entscheiden in Deutschland die Bürger über die wesentlichen Fragen des Gemeinwesens. Die örtliche Ebene hat für den einzelnen Bürger regelmäßig die größte Bedeutung, da diese sein unmittelbares Lebensumfeld prägt. Die Möglichkeit der Gemeindebürger über Art und Maß auch der nichtbaulichen Flächennutzungen im Gemeindegebiet mitbestimmen zu können, ist eine wichtige Voraussetzung, um das Verantwortungsbewusstsein der Bürger für die natürlichen Ressourcen und die Ökosystemfunktionen oder -leistungen im Gemeindegebiet anzuheben.¹³⁶⁶ Mitbestimmung erfolgt auf kommunaler Ebene dabei zum einen durch die gewählten Vertretungen (Stadt-, Kreis- oder Gemeinderäte), zum anderen in Form direkter Demokratie durch Bürgerentscheide.

Dem lässt sich nicht entgehen, dass die Kommunen, ihre gewählten Stadt-, Kreis- oder Gemeinderäte oder die stimmberechtigten Bürger oftmals nicht über besonderes land- oder forstwirtschaftliches Fachwissen verfügen, denn demokratische Entscheidungsfindung beinhaltet keine Entscheidungen über wahr oder falsch, sondern über das gesellschaftlich gewünschte „Was und Wie“, wobei politische Kompromisse die Regel sind. Die Entscheidungsorgane sind daher gemäß dem Art. 28 GG und den Landesverfassungen keine Expertengremien, sondern es entscheiden die Bürger direkt bzw. ihre gewählten Volksvertretungen über alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Auch Letztere

¹³⁶⁵ Ausführlicher Möckel DÖV 2013b, 424 (429 ff.).

¹³⁶⁶ Vgl. Anders LandInForm 2013, 28.

sind i.d.R. nur informierte Laien. Dies entspricht den Grundsätzen demokratischer Pluralität bei politischen Entscheidungsfindungen, wie sie auch beim Bundestag und den Landtagen gegeben sind. Wie bei baulichen Nutzungen im Rahmen der Bauleitplanung genügt es, wenn Gemeinde- und Kreisträte sich in die jeweilige Thematik einarbeiten und gegebenenfalls fachliche Beratung z.B. bei Landesbehörden oder externen Gutachtern einholen.

Inhalts- und Schrankenbestimmung bei Grundeigentum

Eine planerische Steuerung und verbindliche Bestimmung von Art und Maß von Grundstücksnutzungen ist verfassungsrechtlich möglich, da Eigentum gemäß Art. 14 Abs. 1 GG nur im Rahmen der Gesetze besteht.¹³⁶⁷ Pläne, die wie Bebauungspläne als kommunale Satzung ergehen, sind Gesetze, die das Eigentum ebenfalls mit ausgestalten können. Da den Gesetzgebern die Möglichkeit der rechtlichen Neuorientierung, Anpassung und Konkretisierung zuzubilligen ist, schützt Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht die Erwartungen an den Fortbestand einer günstigen Gesetzeslage und sind gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmungen auch bei ausgeübten Nutzungen möglich, wobei aber Übergangsfristen geboten sein können.¹³⁶⁸ Ob schon eine Regulierung erfolgte oder nicht, spielt hierbei keine Rolle.¹³⁶⁹ Bei noch nicht abgeschlossenen Sachverhalten liegt auch keine grundsätzlich unzulässige echte Rückwirkung, sondern eine i.d.R. zulässige unechte Rückwirkung vor.¹³⁷⁰ Da für die land- und forstwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung keine Genehmigungsvorbehalte bestehen, fehlt es hier an einem gesteigerten Bestandsschutz aufgrund einer rechtskräftigen Genehmigung.¹³⁷¹ Die Gesetzgeber können daher die land- und forstwirtschaftliche Nutzung von Grundeigentum regeln.¹³⁷² Grenzen erwachsen ihnen erst aus den Grundrechten und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, weshalb z.B. Übergangsfristen geboten sein können.¹³⁷³

Das Eigentum ist des Weiteren gemäß Art. 14 Abs. 2 GG ausdrücklich sozialpflichtig. Diese gesellschaftsbezogene Verpflichtung trifft im besonderen Maße auf Grund und Boden sowie natürliche Ressourcen zu,¹³⁷⁴ wie auch Art. 15 GG verdeutlicht, denn Grundflächen sind unvermehrbar und bleiben auch als Privateigentum unmittelbarer und unlösbarer Bestandteil der Umweltmedien und der Landschaft. Sie sind situationsgebunden und nicht räumlich isolierbar, weshalb sie sowohl durch die

¹³⁶⁷ Zu Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums vgl. Wendt in: Sachs, GG, 2011, Art. 14 Rn. 54 ff.

¹³⁶⁸ BVerfG Beschl. v. 18.2.1998 – 1 BvR 1318, 1484/86, BVerfGE 97, 271 (289 f.); BVerfG Urt. v. 3.4.2001 – 1 BvR 1681, 2491/94 und 24/95, BVerfGE 103, 271 (287); Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2012, Art. 14 Rn. 22. Das BVerfG hat bei Art. 14 GG in Bezug auf die Eigentumspositionen eine eigene Vertrauensschutzdogmatik entwickelt (z.B. BVerfG Beschl. v. 15.7.1987 – 1 BvR 488, 1220, BVerfGE 76, 229 (234 ff.)).

¹³⁶⁹ BVerfG Urt. v. 3.4.2001 – 1 BvR 1681, 2491/94 und 24/95, BVerfGE 103, 271 (287); BVerfG Beschl. v. 9.12.2003 – 1 BvR 558/99, BVerfGE 109, 96 (121 f.).

¹³⁷⁰ BVerfG Urt. v. 27.9.2005 – 2 BvR 1387/02, BVerfGE 95, 64 (86); BVerfG Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvR 1/94, BVerfGE 101, 239 (263 f.); Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, 2012, Art. 20 Rn. 68, 71. Siehe auch Abschnitt 11.1.

¹³⁷¹ Zum gesteigerten Bestandsschutz bei Genehmigung und den rechtlichen Vorteilen von Genehmigungsvorbehalten für Landwirte siehe Kapitel 11.3. Vgl. auch Calliess 2001, S. 384 ff., 423 ff.; Sachs in: Sachs, GG, 2011, Art. 20 Rn. 140.

¹³⁷² Zu den rechtlichen Vorteilen von Genehmigungsvorbehalten für Landwirte siehe 11.3.

¹³⁷³ Das BVerfG hat bei Art. 14 GG in Bezug auf die Eigentumspositionen eine eigene Vertrauensschutzdogmatik entwickelt (z.B. BVerfG Beschl. v. 15.07.1987 – 1 BvR 488, E 76, 220 (224 ff.)).

¹³⁷⁴ So deutlich BVerfG Beschl. v. 12.01.1967 – 1 BvR 169/63, BVerfGE 21, 73 (82 f.); BVerfG Beschl. v. 22.5.2001 – 1 BvR 1512, 1677/97, BVerfGE 104, 1 (12). Zustimmend Wendt in: Sachs, GG, 2011 Art. 14 Rn. 112 ff.; Bartschger DVBl 2003, 1473 ff.

Umgebung geprägt sind als auch selber die Umwelt prägen.¹³⁷⁵ Die Nutzung von Grundeigentum und damit physisch verbundener natürlicher Ressourcen ist aufgrund der gesellschaftlichen Bedeutung und der Situationsgebundenheit zum Teil stark eingeschränkt (vgl. z.B. § 4 WHG; § 3 BBodG). Grundstückseigentümer und -nutzer stehen in einer besonderen Verantwortung für ihre Nachbarschaft und müssen auf deren Interessen und Belange besonders Rücksicht nehmen (vgl. § 15 Abs. 1 BauNVO bzgl. baulicher Nutzungen).¹³⁷⁶ Dies gilt auch für Landwirte, wenn von ihren Anlagen oder Bodennutzungen Stoff- und Lärmemissionen die Grundstücksgrenzen überschreiten.¹³⁷⁷ Das Gebot ist nicht auf bestimmte landwirtschaftliche Nutzungen oder Betriebsformen beschränkt.¹³⁷⁸ Auch die relevante Umgebung umfasst hierbei nicht nur die unmittelbar angrenzenden Nachbargrundstücke, sondern alle Flächen, die von den Umweltauswirkungen betroffen sind, auch wenn sie z.B. aufgrund des Wasser- oder Lufttransports der Emissionen deutlich entfernt sind.¹³⁷⁹ Das Instrument einer kommunalen Bodennutzungsplanung würde nicht die hinsichtlich der Bauleitplanung schon seit längeren als zulässig anerkannten verfassungsrechtlichen Möglichkeit zur planerischen Steuerung der Bodennutzung überschreiten. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung des Instruments an sich bietet hier wenig Erkenntnisgewinn, da erst die Festsetzungen des jeweiligen, einzelnen Plans in Grundrechte eingreifen können. Letzterer unterliegt wie jeder hoheitliche Akt den verfassungsrechtlichen Geboten (z.B. Verhältnismäßigkeitsprinzip) und muss die Grundrechte der Grundstückseigentümer und -nutzer wahren, aber auch den staatlichen Schutzpflichten (z.B. Art. 2 Abs. 2, 20a GG) gerecht werden. Er kann von den betroffenen Grundstückseigentümern und -nutzern gerichtlich angefochten und überprüft werden.

Gemeindliche Planungshoheit

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben gemäß Art. 28 Abs. 2 GG das verfassungsrechtlich geschützte Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft über gewählte Volksvertretungen (Kreis-, Stadt-, Gemeinderäte) und im Rahmen der Gesetze selbst zu regeln.¹³⁸⁰ Zur Selbstverwaltungshoheit gehört nach allgemeiner Ansicht auch die Hoheit, eigenverantwortlich die Flächennutzungen im Gemeindegebiet räumlich zu ordnen und zu steuern.¹³⁸¹ Ob und wie weit die Planungshoheit zum unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gehört, ist dabei höchststrichterlich noch ungeklärt.¹³⁸² Zumindest die Bauleitplanung wird in der Literatur als gebotenes Element gemeindlicher Selbstverwaltung angesehen.¹³⁸³

¹³⁷⁵ BVerfG, Beschl. v. 2.3.1999 – 1 BvL 7/91 (Denkmalschutzgesetz), BVerfGE 100, 226 (242); BVerwG Urt. v. 24.6.1993 – 7 C 26/92, BVerwGE 94, 1 (4).

¹³⁷⁶ Zur allgemeinen Anerkennung des Rücksichtnahmegebots bei Grundstücksnutzungen im besiedelten Bereich: Spannowsky in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 34 Rn. 42 ff., und im Außenbereich: BVerwG Beschl. v. 21.12.2010 – 7 B 4/10, NVwZ 2011, 433 (435 f.).

¹³⁷⁷ BVerwG Beschl. v. 21.12.2010 – 7 B 4/10, NVwZ 2011, 433 (435 f.) bzgl. Biogasanlagen; BVerwG Beschl. v. 8.7.1998 – 4 B 38/98, NVwZ 1999 63 f. bzgl. Tierhaltungsanlagen.

¹³⁷⁸ BVerwG Urt. v. 3.4.1987 – 4 C 41/84, NVwZ 1987, 884 ff.

¹³⁷⁹ Jarass, BImSchG, 2012, § 3 Rn. 33; Köck/Möckel NVwZ 2010, 1390 (1397).

¹³⁸⁰ BVerfG Beschl. v. 26.11.1963 – 2 BvL 12/62, BVerfGE 17, 172 (181 f.) m.w.N.; BVerfG Beschl. v. 17.1.1967 – 2 BvL 28/63, BVerfGE 21, 117 (128 ff.) m.w.N..

¹³⁸¹ Schmidt-Abmann 2001, 803 (822); Oebbecke 2000, 239 (241) m.w.N. Vgl. auch BVerfG Beschl. v. 23.6.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 (118 ff.) und Art. 83 Abs. 1 BayVerf.

¹³⁸² Vgl. BVerfG Beschl. v. 7.10.1980 – 2 BvR 584, 598, 599, 604/76, BVerfGE 56, 298 (312 f.); BVerfG Beschl. v. 7.5.2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332 (365 ff.).

¹³⁸³ Köck/Hofmann in: Köck et al. 2007, S. 47; Blümel 1983, 276 f.; Brandt/Sanden 2003, 84 ff.

Nicht diskutiert wird in der Literatur die Frage, warum die gemeindliche Planungshoheit vom Gesetzgeber eigentlich für bauliche Nutzungen und damit in Zusammenhang stehende Nutzungsfragen gewährt wird, bezüglich der nichtbaulichen Nutzungen aber lediglich administrative Fachplanungen vorgesehen sind.¹³⁸⁴ Dies mag an der allgemeinen Einordnung der gesamten Bauleitplanung als Gesamtplanung liegen, bei der aber die gesetzliche Fokussierung der Bebauungspläne auf bauliche Nutzungsfragen nicht ausreichend gewürdigt wird. Mit Blick auf die tatsächliche Verteilung der verschiedenen Nutzungsarten in Gemeindegebieten ist die Einengung der kommunalen Planungshoheit aber kaum zu rechtfertigen. Land- und Forstwirtschaft nutzen in Deutschland mehr als 80 Prozent der Landfläche (siehe Kapitel 1.1.1). Siedlungs- und Verkehrsflächen machen hingegen nur ca. 13 Prozent aus, wobei davon nur die Hälfte tatsächlich bebaut oder versiegelt ist.¹³⁸⁵ In vielen kreisangehörigen Gemeinden ist der Anteil land- und forstwirtschaftlicher Flächen dabei höher, weil die kreisfreien Stadtgemeinden i.d.R. höhere Anteile an Siedlungs- und Verkehrsflächen aufweisen. Auch die Auswirkungen insbesondere der landwirtschaftlichen Nutzung für die Gemeindebürger sowie auf die Natur und Landschaft in den Gemeindegebieten (siehe Teil 2) lassen nicht erkennen, dass sie geringer sind als bei baulichen Nutzungen. Eine Begründung, warum gleichwohl die Kommunen nur Art und Maß der baulichen Nutzungen festsetzen dürfen, hat der Gesetzgeber trotz Art. 28 Abs. 2 GG bisher nicht gegeben.

Gleichheitsrechtliche Gründe

Die unterschiedliche planerische Behandlung von Flächen betrifft nicht nur die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, sondern auch den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz. Art. 3 Abs. 1 GG ist dabei nicht nur ein allgemeines Willkürverbot, sondern es lassen sich aus ihm auch rechtliche Prinzipien zur gerechten Verteilung von Rechten und Pflichten der Bürger ableiten.¹³⁸⁶ Im Steuerrecht ist höchstrichterlich anerkannt, dass Art. 3 GG grundsätzlich eine Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit gebietet.¹³⁸⁷ Im Polizei- und Umweltrecht ist allgemein das polizei- und umweltrechtliche Verursacherprinzip anerkannt.¹³⁸⁸ Auch im Bereich des Umweltrechts liegt der Zweck in der Gefahrenabwehr und Risikovorsorge sowie der Zuweisung der diesbezüglichen individuellen Verantwortung der Bürger, allerdings schwerpunktmäßig für Umweltgüter. Wie beim allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht ist auch beim Umweltrecht anerkannt, dass grundsätzlich der Verursacher einer Gefahr oder eines Risikos hauptverantwortlich sowie als Normadressat heranzuziehen ist und die Allgemeinheit nur subsidiär die Verantwortung trägt.¹³⁸⁹ Das Verursacherprinzip ist im Bereich der Gefahrenabwehr und Vorsorge als gebotener Gerechtigkeitsmaßstab anzusehen.¹³⁹⁰ Bezogen auf die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung bedeutet dies,

¹³⁸⁴ Anders als die Bauleitplanung ist z.B. die Landschaftsplanung eine staatliche Pflichtaufgabe und nicht Teil der kommunalen Selbstverwaltungshoheit (Möckel/Köck UPR 2007, 241 ff.).

¹³⁸⁵ Losch/Cordsen in: Blume 2004, 174 f.; Wessolek/Nehls/Kluge in: Blume/Horn/Thiele-Bruhn 2011, S. 155 ff.; Möckel in: Reese et al. 2010, S. 213.

¹³⁸⁶ Huster 1993, S. 209 f., 216 ff., 239 ff., 468; Möckel DVBl 2003, 488 (490 ff.).

¹³⁸⁷ Z.B. BVerfG Beschl. v. 21.6.2006 – 2 BvL 2/99, BVerfGE 116, 164 (180 f.) m.w.N.; Möckel DVBl 2003, 488, S. 293 ff. m.w.N.

¹³⁸⁸ Vgl. z.B. §§ 4 f. SächsPolG; Pieroth/Schlink/Kniesel 2010, S. 132 ff., 141 ff.

¹³⁸⁹ Art. 192 Abs. 2 AEUV; Kloepfer 2004, § 4 Rn. 41 f.; Frenz 1997, S. 26 ff.; Degenhart 2011, 32 ff.

¹³⁹⁰ Möckel DVBl 2003, 488, S. 296 ff. Vgl. Kloepfer 1980, § 4 Rn. 52; Murswiek, in: Sachs, GG, 2011, Art. 20a Rn. 35.

dass hier grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie bei anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten, wie insbesondere emittierende Industrie und Gewerbe, zu stellen sind und das Verursacherprinzip soweit wie möglich zu verwirklichen ist. Beides setzt entsprechende ordnungsrechtliche Vorgaben, ausreichende Kontroll- und Vollzugsbefugnisse sowie auch effektive Planungsinstrumente voraus. Die ungleiche planerische Behandlung von baulichen und nichtbaulichen Flächennutzungen missachtet dies, obwohl von land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen ähnliche Raum- und Umweltwirkungen ausgehen, wie von Siedlungs- und Verkehrsflächen.

10.3.2.2. Gesetzliche Implementationsmöglichkeiten

Es verbleibt die Frage, wie sich eine gemeindliche außenverbindliche Planung der nichtbaulichen Flächennutzung am besten instrumentell verwirklichen ließe. Denkbar sind die Ausweitung und Verbesserung bestehender Planungsinstrumente oder die Einführung einer eigenen Bodennutzungsplanung. Beides kann im Gutachten nur grob hinsichtlich der kompetenzrechtlichen und rechtstechnischen Vor- und Nachteile abgeschätzt werden. Die Beantwortung der Frage ist letztendlich v.a. eine politische Entscheidung.

Grundsätzlich ist der Ausbau bestehender Planungsinstrumente aus Gründen der Rechtsvereinfachung, der Effizienz, der begrenzten staatlichen Finanz- und Verwaltungskapazitäten sowie der besseren Integration der Bodenbelange und Bodennutzungen vorzugswürdig. Andererseits dürfen bestehende Instrumente nicht mit den neuen Aufgaben überfrachtet und dadurch in der Verwaltungspraxis ineffektiv bzw. ineffizient werden. Schließlich sind auch die verwaltungsinternen Hemmnisse zu berücksichtigen, wenn bestehende Zuständigkeiten und überkommene Aufgabenschwerpunkte von Abteilungen und Mitarbeitern sich ändern. Von den bestehenden Planungsinstrumenten kommen in erster Linie die örtlichen Landschaftspläne und Bauleitpläne in Betracht. Andere Planungen, wie Schutzgebiete, Überschwemmungsgebiete sowie Wege- und Gewässerpläne, erlauben aufgrund der Planungsvoraussetzungen keine wirksame planerische Steuerung jeder Fläche in einer Gemeinde (siehe 10.3.1). Auch die integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte sind als reine Projektförderungsplanungen ungeeignet.

Örtliche Landschaftsplanung

Für die Landschaftsplanung spricht, dass sie schon jetzt alle Flächen, alle Flächennutzungen und alle Umweltbelange zum Gegenstand hat und auch hinsichtlich der festlegbaren Erfordernisse und Maßnahmen kaum beschränkt ist, solange sie den konkretisierten Zielen des Naturschutzes und der Landschaftsplanung dient. Für eine effektive Lenkungswirkung müssten alle Landschaftspläne wie in Nordrhein-Westfalen und Berlin außenverbindlich sein und in Gesetzesform (Satzung, Rechtsverordnung) ergehen. Für eine möglichst bundesweite Regelung sollte der Bund dies schon im BNatSchG vorschreiben. Alternativ könnten aber auch die Länder gemäß § 11 Abs. 1 BNatSchG eine Verbindlichkeit normieren. Die für die Landschaftsplanung i.d.R. verantwortlichen Naturschutzverwaltungen der Kreise und Gemeinden bedürften zwar der Unterstützung um land- und forstwirtschaftliche Expertise, wären aber grundsätzlich gut geeignet, die Planentwürfe für den Gemeinderat zu erstellen. Eine außenverbindliche Landschaftsplanung für das gesamte Gemeindegebiet könnte die Verwaltung und die

Gemeinderäte aufgrund der hier abschließend abzuwägenden Belange und der zu erwartenden Diskussionen und Widerstände betroffener Grundstückseigentümer oder -besitzer sowohl personell als auch organisatorisch überfordern. Eine Zweiteilung der gemeindlichen Landschaftsplanung wie in der Bauleitplanung würde hier aber Entlastung schaffen. Ähnlich wie die Flächennutzungspläne genügen für das gesamte Gemeindegebiet weiterhin verwaltungsinterne, rechtsformlose Landschaftspläne, wenn daneben die Möglichkeit besteht, für regelungsbedürftige Teilgebiete außenverbindliche Grünordnungspläne i.S.v. § 11 Abs. 1 BNatSchG zu erlassen. Sprachlich sollten diese dann jedoch besser als Landschaftsteilpläne bezeichnet werden, da sie nicht mehr nur das Grün im besiedelten Bereich ordnen würden.

Gegen eine Verwendung der Landschaftsplanung spricht v.a., dass diese keine Planung im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung, sondern eine Fachplanung des Naturschutzrechts ist.¹³⁹¹ Eine umfassende Abwägung aller Belange, wie in der Raumordnung oder Bauleitplanung, ist hier nicht erforderlich. Vielmehr dient die Landschaftsplanung bisher v.a. der naturschutzfachlichen Ziel- und Maßnahmenkonkretisierung. Eine Erweiterung zu einer außenverbindlichen Gesamtplanung würde diese fachspezifische Planungsaufgabe schwächen und die Frage nach einer daneben bestehenden verwaltungsinternen Naturschutzfachplanung aufwerfen. Kompetenzrechtlich problematisch ist, dass die Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG von dem Erfordernis einer außenverbindlichen örtlichen Landschaftsplanung abweichen dürfen. Zwar kann und sollte der Bundesgesetzgeber die Außenverbindlichkeit auch als abweichungsfesten allgemeinen Grundsatz in § 8 BNatSchG aufnehmen. Ob die Länder dies akzeptieren bzw. das BVerfG im Fall einer landesrechtlichen Abweichung auch einen allgemeinen Grundsatz annimmt, ist jedoch unsicher.¹³⁹²

Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist eine Planung im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltungshoheit.¹³⁹³ Mit den Flächennutzungsplänen existiert auch eine flächendeckende örtliche Gesamtplanung, die durch Bebauungspläne als außenverbindliche Teilgebietspläne ergänzt wird (siehe 3.3.7.2, 10.1). Allerdings ist die Bauleitplanung gegenwärtig auf die *städtebauliche* Entwicklung und Ordnung beschränkt (§ 1 Abs. 3 BauGB). Es sind zwar auch andere Flächen als Siedlungs- und Verkehrsflächen beplanbar, insbesondere die Bebauungspläne konzentrieren sich aber auf bauliche Nutzungen und damit verbundene Nutzungsfragen (§ 9 BauGB, siehe 10.3.1.3). Sowohl das allgemeine Erfordernis der städtebaulichen Entwicklung als auch die Beschränkung der Bebauungspläne ließen sich jedoch gesetzgeberisch mit wenigen Worten abändern. So müssten in §§ 1 Abs. 3, 5 Abs. 1 und 9 Abs. 1 BauGB lediglich „städtebauliche Entwicklung und Ordnung“ durch „Entwicklung und Ordnung der Bodennutzungen“ ersetzt und insbesondere § 9 Abs. 1 BauGB um die Möglichkeit der Festsetzung von Art und Maß nichtbaulicher Nutzungen erweitert werden.¹³⁹⁴ Ansonsten sind in der Bauleitplanung schon gegenwärtig alle raum- und flächenbezogenen öffentlichen und

¹³⁹¹ Vgl. Galler/von Haaren/Horlitz NuL 2009, 57 ff.

¹³⁹² Zu den verschiedenen Auffassungen bei der Reichweite der Abweichungsgesetzgebung vgl. nur Köck/Wolf NVwZ 2008, 353 ff.

¹³⁹³ Vgl. BVerfG Beschl. v. 7.10.1980 – 2 BvR 584, 598, 599, 604/76, BVerfGE 56, 298 (312 f.).

¹³⁹⁴ Möckel in: Reese et al. 2010, S. 274 f.

privaten Belange sowie insbesondere die Umweltbelange zu berücksichtigen und abzuwägen (§§ 1 Abs. 5-7, 1a BauGB), ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen (§ 3 BauGB) und sind die Bebauungspläne als Satzung zu erlassen (§ 10 Abs. 1 BauGB). Die Erweiterung der Aufgaben und Planungsbefugnisse würde nicht die Bauleitplanung in eine Umweltfachplanung umwandeln, sondern umgekehrt die Bebauungspläne zu einer tatsächlichen Gesamtplanung ausbauen. Konsequenterweise müssten dann auch die Bezeichnungen Bauleitplanung und Bebauungsplan in z.B. Bodennutzungsplanung und Teilgebietsplan umbenannt werden. Kompetenzrechtlich ist eine Erweiterung der Bauleitplanung zu einer Bodennutzungsplanung als unproblematisch einzuschätzen, da sich der Bund u.a. auf die konkurrierenden Kompetenzen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG „das Bodenrecht“¹³⁹⁵, Nr. 29 „den Naturschutz und die Landschaftspflege“, Nr. 30 „die Bodenverteilung“, Nr. 31 „die Raumordnung“ sowie auf die Kompetenzen zur Land- und Forstwirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 und Nr. 20 GG berufen könnte.

Bei der Erweiterung der Bauleitplanung hin zu einer allgemeinen Bodennutzungsplanung ist mit erheblichen politischen und gesellschaftlichen Widerständen zu rechnen, da hier stark überkommene Rechtsdogmatiken und Verwaltungspraktiken verändert würden. Die Aufgabenerweiterung bedürfte in den Verwaltungsabteilungen, welche bisher die Entwürfe für die Bebauungspläne erarbeiten, behördlicher Weiterbildungsmaßnahmen und zusätzlicher Expertise im Bereich der nichtbaulichen Nutzungen und damit verbundenen Umweltauswirkungen. Rechtspolitisch einfacher könnte daher eine Aufwertung der Landschaftsplanung durch außenverbindliche Festsetzungsmöglichkeiten für Teilbereiche zu erreichen sein, wie die schon existierenden Vorschriften zu außenverbindlichen Landschaftsplänen in Nordrhein-Westfalen und Berlin zeigen.

Neues Planungsinstrument

Will man weder die naturschutzfachlichen Landschaftspläne zu einer örtlichen Gesamtplanung mit außenverbindlichen Festsetzungsmöglichkeiten ausweiten, noch sich von dem baulichen Fokus der Bebauungspläne lösen, kommt die Einführung eines neuen Planungsinstruments auf kommunaler Ebene in Betracht. Dieses sollte dabei wie die Bauleitplanung Teil der gemeindlichen Planungshoheit sein. Damit keine doppelten und möglicherweise widersprüchlichen Planungen erfolgen, müsste das neue Planungsinstrument ausreichend von der Bauleitplanung und insbesondere den Bebauungsplänen abgegrenzt werden. Dies ist möglich, wenn die neue Planung nur Art und Maß der Flächennutzungen außerhalb von Siedlungs- und Verkehrsflächen verbindlich festsetzen darf. Damit wäre eine Abgrenzung sowohl zu qualifizierten Bebauungsplänen i.S.v. § 30 Abs. 1 BauGB¹³⁹⁶ im Außenbereich als auch zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen i.S.v. § 34 BauGB gegeben. Die Festsetzung von Grünflächen (z.B. Parks, Straßenrandstreifen) innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen müsste danach weiterhin durch Bebauungspläne erfolgen. Die

¹³⁹⁵ Nach BVerfG 1954 (413 ff., 424), umfasst „das Bodenrecht“ zwar nicht alle mit dem Boden zusammenhängenden Regelungsbereiche, aber zumindest „Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln.“

¹³⁹⁶ Ein qualifizierter Bebauungsplan begründet aufgrund der gesetzlichen Anforderungen immer eine Siedlungs- und Verkehrsfläche.

Errichtung privilegierter und nicht privilegierter baulicher Vorhaben im Außenbereich wäre allerdings von den Plänen betroffen, da diese außenverbindlich sind. In den Plänen könnten daher bauliche Bodennutzungen ausgeschlossen werden, wenn nur eine nichtbauliche Nutzung festgesetzt ist und keine Öffnungsklauseln zugunsten von Anlagen normiert werden.

Eine noch stärkere Abgrenzung wäre möglich, wenn zusätzlich die betreffenden Flächennutzungen auf nichtbauliche Nutzungen beschränkt und gegebenenfalls noch positivrechtlich definiert würden. Hierbei sollten aber die forst- und fischereiwirtschaftlichen Nutzungen nicht ausgenommen werden, auch wenn landesrechtlich z.B. für Forste eine forstliche Rahmenplanung existiert,¹³⁹⁷ da land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Flächennutzungen positive wie negative Wechselwirkungen aufweisen¹³⁹⁸ und daher eine übergreifende Gesamtplanung möglich sein sollte.

Insgesamt stellt sich allerdings die Frage, welchen rechtlichen oder organisatorischen Gewinn eine Aufteilung der gemeindlichen Planungshoheit und -instrumente in bauliche und nichtbauliche Nutzungsplanung bringen würde oder ob nicht der Weg einer Erweiterung der Bauleitplanung zu einer umfassenden gemeindlichen Bodennutzungsplanung nicht nur konsequenter, sondern langfristig auch effizienter und für den Bürger verständlicher wäre.

10.3.2.3. Bindung der Gemeinden an europa- und nationalrechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung

Der europäische und der nationale Gesetzgeber stellen in ihren Rechtsakten verschiedenste Anforderungen an die Erreichung bestimmter Umweltqualitätsziele und nehmen hierbei weder die Kommunen noch die landwirtschaftlichen Anlagen und Flächen davon aus (z.B. die Vorgaben der WRRL und ihrer Tochterrichtlinien, der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie). Die kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden und Kreise) sind als Teil des Staates daran gebunden. Sie müssen alle Maßnahmen treffen, um die Umweltqualitätsziele zu erreichen, und die diesbezüglichen rechtlichen Vorschriften und planerischen Vorgaben in den Raumordnungsplänen, den wasserrechtlichen Maßnahmen- und Bewirtschaftungsplänen, den Landschaftsprogrammen und -rahmenplänen sowie den landesrechtlichen Schutzgebietsausweisungen und Überschwemmungsgebieten beachten bzw. bei fehlender Verbindlichkeit zumindest berücksichtigen. Die planerische Gestaltungsfreiheit der Gemeinden wäre wie bei Bebauungsplänen auch bei einer umfassenderen Bodennutzungsplanung beschränkt, da die gemeindliche Selbstverwaltungshoheit nur im Rahmen der Gesetze besteht (Art. 28 Abs. 2 GG). Die Gemeinden dürfen daher auch bei nichtbaulichen Flächennutzungen nicht Festsetzungen treffen, die z.B. zu einer Verschlechterung der Wasserkörper führen (Verstoß gegen § 27 WHG).

Umgekehrt folgt aus den europa- und nationalrechtlichen Umweltqualitätszielen und Vorschriften, dass der Bundes- oder Landesgesetzgeber den Gemeinden auch die

¹³⁹⁷ Siehe Möckel in: Reese et al. 2010, S. 262 ff.

¹³⁹⁸ Z.B. können Landwirte die Fischgewässer mit Nähr- und Schadstoffen belasten oder ihnen zu viel Wasser durch Be- oder Entwässerung entziehen. Umgekehrt beeinflussen Waldflächen das lokale Klima und den Landschaftswasserhaushalt, wodurch die land- aber auch fischereiwirtschaftliche Flächennutzung beeinflusst wird.

entsprechenden rechtlichen Instrumente und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen muss, damit sie die Aufgaben und Verpflichtungen effektiv erfüllen können. Etwas anderes gilt nur, wenn schon der Bund (z.B. bei Bundeswasserstraßen) oder die Länder (z.B. bei der Verwaltung von Nationalparks) die Aufgaben vollumfänglich wahrnehmen, was nur in wenigen Bereichen der Fall ist. Zu den erforderlichen Instrumenten gehören sowohl ausreichende Anordnungs- und Kontrollbefugnisse sowie Genehmigungsvorbehalte als auch wirksame planerische Instrumente für die Steuerung aller Flächennutzungen in der Gemeinde.

10.4. Zusammenfassung

Mit Planungen können nicht nur Strategien und Konzepte entwickelt, sondern auch Räume und Flächen in Form kartographischer Festlegungen gesteuert und geordnet werden. Im nationalen Recht existiert eine Vielzahl flächenbezogener Planungsinstrumente mit Bezug zur landwirtschaftlichen Flächennutzung. Gemeinsam ist allen Planungen, dass den Planungsträgern ein Planungsermessen zusteht, sie Abwägungsgebote und -grenzen beachten und die berührten öffentlichen und privaten Belange berücksichtigen müssen. Regelmäßig ist auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich. Bei einigen Planungen ist des Weiteren nach Anlage 3 UVPG eine strategische Umweltprüfung erforderlich.

Die Planungen lassen sich entsprechend ihren Hauptmerkmalen unterteilen in:

- Gesamtplanungen (Raumordnungspläne, Flächennutzungspläne),
- allgemeine Fachplanungen (Landschaftsplanungen, die wasserrechtlichen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne sowie die Hochwasser-Risikomanagementpläne, die Luftreinhaltepläne und die integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte) und
- flächenspezifische Fachpläne (Bebauungspläne,¹³⁹⁹ flurbereinigungsrechtliche Wege- und Gewässerpläne, naturschutz-, bodenschutz- und wasserrechtliche Schutzgebiete, Überschwemmungsgebiete und Gewässerausbaupläne).

Gesamtplanungen und allgemeine Fachplanungen beziehen sich aufgrund der gesetzlichen Vorgaben regelmäßig auf das gesamte Gebiet einer Gebietskörperschaft oder Organisationseinheit. Sie unterscheiden sich aber im Hinblick auf den Planungszweck. Dieser richtet sich bei den Gesamtplanungen sehr umfassend auf die allgemeine räumliche Entwicklung, während Fachplanungen einem spezifischen öffentlichen Belang oder Interesse dienen. Die flächenspezifischen Fachplanungen fokussieren ebenfalls regelmäßig einen bestimmten Hauptbelang und sind darüber hinaus an bestimmte sachliche Planungsanforderungen gebunden, weshalb i.d.R. nur Teilgebiete einer Gebietskörperschaft oder Organisationseinheit damit beplanbar sind.

Es bestehen relevante Unterschiede hinsichtlich der Rechtsform und der Rechtswirkungen. Gesamtplanungen und allgemeine Fachplanungen bedürfen regelmäßig keiner bestimmten Rechtsform, während flächenspezifische Fachplanungen als Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsakt ergehen. Daraus resultiert eine unterschiedliche Verbindlichkeit gegenüber Behörden und Bürgern. Wenn Pläne,

¹³⁹⁹ Hinsichtlich dieser etwas ungewöhnlichen Einstufung siehe 10.1.

wie die flächenspezifischen Fachplanungen oder die Landschaftspläne in Nordrhein-Westfalen und Berlin, der Form eines materiellen Gesetzes oder eines Verwaltungsaktes bedürfen, sind ihre Festlegungen außenverbindlich und verpflichten auch Landwirte direkt, selbst wenn für die betreffenden Bodennutzungen keine Genehmigungsvorbehalte bestehen. Rechtsformlose Pläne sind dagegen unverbindlich, sofern nicht die Gesetze eine Behördenverbindlichkeit normieren bzw. hierzu ermächtigen. Letzteres ist z.B. der Fall bei Raumordnungsplänen hinsichtlich der festgesetzten Ziele (§ 4 Abs. 1 ROG, § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB) und bei Flächennutzungsplänen hinsichtlich anlagenbezogener Standortfestlegungen (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB). Die Inhalte von nicht außenverbindlichen Plänen sind aber im Rahmen von Genehmigungsentscheidungen zu berücksichtigen, insbesondere wenn öffentliche und private Belange abzuwägen sind (vgl. § 35 Abs. 3 BauGB).

Im Hinblick auf die planerischen Festlegungs- und Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Landwirtschaft ist zu differenzieren zwischen landwirtschaftlichen Anlagen und landwirtschaftlicher Bodenbewirtschaftung.

Bei genehmigungspflichtigen Anlagen und Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen sind die Planinhalte, sofern außen- oder behördenverbindlich, von der Genehmigungsbehörde zu beachten. Bei nicht verbindlichen Plänen oder Planfestlegungen sind die Planinhalte und insbesondere die dort konkretisierten Allgemeinwohlbelange zumindest bei der behördlichen Entscheidung zu berücksichtigen. Insofern lassen sich mit den bestehenden Planungsinstrumenten Standort, Art und Maß landwirtschaftlicher Anlagen steuern. Auf der überörtlichen Ebene ermöglicht dies v.a. die Raumordnungsplanung mit den Landesentwicklungs- und Regionalplänen. Hier können z.B. Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebiete für bestimmte Anlagen als Ziele planerisch festgeschrieben werden. Ob als Ziele auch Obergrenzen für z.B. bestimmte Gesamtemissionen eines Gebietes oder immissionsbezogene Umweltqualitätsziele festsetzbar sind, ist umstritten. Um die kumulativen Wirkungen vieler Nutzungen innerhalb einer Region zu begrenzen (z.B. Stickstoffeinträge oder Treibhausgasemissionen), sollte diese Möglichkeit im Raumordnungsgesetz ausdrücklich vorgesehen werden. Die Ziele der Raumpläne sind bei den kommunalen Bauleitplänen zu beachten und bei der Anlagenzulassung zu berücksichtigen bzw. gemäß § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB im Außenbereich teilweise ebenfalls zu beachten. Letzteres gilt gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB aber nicht für landwirtschaftliche Anlagen i.S.v. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB. Da dies bei entsprechenden Betriebsflächen auch sehr große Anlagen sein können, empfiehlt es sich die Raumordnungsklausel auch auf diese Anlagen nach Nr. 1 zu erstrecken.

Auf der örtlichen Ebene können Städte, Kreise und Gemeinden umfassend die Bebaubarkeit von Flächen mit Hilfe von Bebauungsplänen steuern (§§ 9, 30 BauGB). Zum einen benötigen bestimmte Tierhaltungs- und Biogasanlagen, die nicht nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 6 BauGB privilegiert sind, einen gestattenden Bebauungsplan, wenn sie im Außenbereich errichtet werden sollen. Ein Anspruch auf Aufstellung eines solchen Planes besteht nach § 1 Abs. 3 BauGB aber nicht. Zum anderen können die Kommunen mit einem Bebauungsplan auch die Errichtung oder Änderung privilegierter Anlagen begrenzen bzw. ausschließen, da sich innerhalb eines Bebauungsplanes die Bebaubar- und Nutzbarkeit gemäß §§ 30-33 BauGB allein nach Planinhalten bestimmt. Bezüglich der Standortwahl genügen nach § 35 Abs. 3 S. 4 BauGB auch schon Festsetzungen im Flächennutzungsplan. Eine unzulässige Verhinderungsplanung liegt dabei erst vor, wenn

die Gemeinde keinen städteplanerischen Gestaltungswillen hat. Die Kommunen haben es daher insgesamt bauplanungsrechtlich in der Hand, ob und wenn ja wo und in welchem Umfang Tierhaltungs- und Biogasanlagen in ihrem Gebiet errichtet werden. Eine Ausweitung der planerischen Möglichkeiten ist nur hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzungen zu empfehlen, da der Kriterienkatalog in § 16 Abs. 2 BauNVO es gegenwärtig z.B. nicht erlaubt, bei landwirtschaftlichen Anlagen konkret die Art und Anzahl der gehaltenen Tiere oder die Art und Menge des Gärsubstrates festzusetzen. Dies ist nur im Rahmen von städtebaulichen Verträgen oder vorhabenbezogenen Bebauungsplänen möglich. Es empfiehlt sich weiterhin, den Privilegierungstatbestand in § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB einzuschränken, damit auch große landwirtschaftliche Tierhaltungsanlagen immer eines gestattenden Bebauungsplanes bedürfen.

Bei nicht genehmigungspflichtigen Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen laufen die nicht außenverbindlichen Planungen und Planinhalte ins Leere, da der Landwirt sie nicht berücksichtigen muss. Dies gilt auch für behördenverbindliche Planungen. Insofern lässt sich nur mit den flächenspezifischen Fachplanungen und den außenverbindlichen Landschaftsplänen in Nordrhein-Westfalen und Berlin die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung steuern. Die planerischen Festsetzungsmöglichkeiten sind je nach Fachplanung allerdings beschränkt. Dies gilt insbesondere für gemeindliche Bebauungspläne, da hier nur in sehr begrenztem Umfang Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzung festgelegt werden können. Eingeschränkt sind auch die Möglichkeiten in den flurbereinigungsrechtlichen Wege- und Gewässerplänen und wasserrechtlichen Gewässerausbauplänen. Im Rahmen der jeweiligen gesetzlichen Ausweisungsvoraussetzungen und Schutzgebietszwecke gestatten jedoch die naturschutz-, bodenschutz- und wasserrechtlichen Schutzgebietsausweisungen und die Überschwemmungsgebiete Festsetzungen bezüglich der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung. Allerdings können diese nicht für jede landwirtschaftliche Fläche ausgewiesen werden. Vielmehr müssen die Flächen schutzbedürftig und schutzwürdig sein. Die Steuerungsmöglichkeiten sind somit regelmäßig auf bestimmte Flächen und Gebiete beschränkt. Die größten Gebiete lassen sich mit Biosphärenreservaten, Überschwemmungsgebieten und Wasserschutzgebieten planerisch ausweisen. Insbesondere die Kategorie der Wasserschutzgebiete nach § 51 Abs. 1 Nr. 3 WHG, mit der sich Oberflächengewässer vor dem Eintrag von Bodenbestandteilen, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln schützen lassen, könnte und sollte stärker von den Ländern genutzt werden. Erleichtern könnten dies die Abschaffung der finanziellen Kompensationspflicht in § 52 Abs. 5 WHG, eine Konkretisierung der in § 51 Abs. 1 S. 3 WHG genannten Ausweisungsvoraussetzungen oder eine handlungsanleitende Verwaltungsvorschrift. Auch eine bundesrechtliche Verpflichtung der Länder zur Ausweisung anhand bestimmter Kriterien ist wie bei den Natura 2000-Gebieten (§ 32 BNatSchG) denkbar.

Insgesamt fehlt aber ein planerisches Instrument, mit dem sich Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung unabhängig von einer besonderen – jeweils fachrechtlich begründeten – Schutzwürdig- oder Schutzbedürftigkeit festlegen lassen. Ein solches Instrument könnte helfen, um städtebauliche Entwicklungskonzepte besser als bisher auch auf nichtbauliche Aspekte der Bodennutzung erstrecken und planerisch absichern zu können. Bisher ist die kommunale Planung in ihrer Ausgestaltung ganz wesentlich auf die bauliche Nutzungsplanung konzentriert, obwohl land- und

forstwirtschaftliche Flächen den Großteil der Gemeindegebiete ausmachen. Mit einer umfassenden kommunalen Bodennutzungsplanung würde das Verantwortungsbewusstsein der lokalen Bevölkerung für die Art und Intensität der Bodennutzungen im ganzen Gemeindegebiet gestärkt.

Eine solche Planung sollte wie der Bebauungsplan eine fakultative Planung der Gemeinde sein, welche sie im Fall eines besonderen Gestaltungswillens oder eines zu lösenden Konflikts nutzen kann, aber nicht muss. Über den genauen Flächenumfang sollte die Gemeinde ebenfalls selber entscheiden dürfen. Um den Gemeinden eine leichte Handhabung zu ermöglichen, empfiehlt es sich – ähnlich wie mit der BauNVO für bauliche Nutzungen – einen Katalog von gesetzlich definierten Gebietstypen mit spezifischen Nutzungskategorien zur Verfügung zu stellen. Ein außenverbindliches Planungsinstrument verbessert auch für nichtbauliche Bodennutzungen die Umsetzung der gesetzlichen Umweltziele und Vorschriften sowie übergeordneter Pläne. In der Erweiterung der planerischen Möglichkeiten der Gemeinden ist keine unzulässige Beschränkung von Grundeigentum zu sehen, da Eigentum gemäß Art 14 GG nur im Rahmen der Gesetze gewährt wird, wozu auch Pläne in Form kommunaler Satzungen gehören, und insbesondere Grundeigentum aufgrund der Situationsgebundenheit und Unvermehrbarkeit einer erhöhten Sozialpflichtigkeit unterliegt. Die Gemeinden sind bei den planerischen Festsetzungen auch darüber hinaus weiterhin an sonstige verfassungsrechtliche Anforderungen, insbesondere an die Grundrechte und das Verhältnismäßigkeitsprinzip, sowie an europa-, bundes- und landesrechtliche Vorgaben gebunden. Eine ausgeübte landwirtschaftliche Bodennutzung, die sich nach Lage der Dinge geradezu aufdrängt, wird allerdings regelmäßig nur durch Kompensation „weggeplant“ werden können (ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums).

Instrumentell kommen v.a. die Ausweitung und Verbesserung der Landschaftsplanung bzw. Bauleitplanung oder die Einführung einer eigenen Bodennutzungsplanung in Betracht. Grundsätzlich ist der Ausbau bestehender Planungsinstrumente aus Gründen der Rechtsvereinfachung, der Effizienz, der begrenzten staatlichen Finanz- und Verwaltungskapazitäten sowie der besseren Integration der Bodenbelange und Bodennutzungen vorzugswürdig. Beim Vergleich von kommunaler Landschaftsplanung und Bauleitplanung spricht viel dafür, die Bauleitplanung mit den Bebauungsplänen zu einer Bodennutzungsplanung zu erweitern und umzubenennen. Letzteres wäre mit wenigen Wortänderungen im BauGB möglich. Alternativ ist auch die Einführung eines neuen Planungsinstruments denkbar, wenn man die Bauleitplanung in ihrer bisherigen Form erhalten möchte.

11. Verbesserungsoptionen bei den Vollzugsinstrumenten

Ordnungs- und planungsrechtliche Anforderungen sind, wenn sie in Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Satzungen niedergelegt wurden, zwar grundsätzlich unmittelbar verbindlich für die Adressaten, d.h. der einzelne Adressat muss sie auch ohne weitere behördliche Aufforderungen einhalten. Die in 8.3.1 angeführten Untersuchungen zu Vollzugsdefiziten im Umweltrecht und Agrarrecht zeigen allerdings, dass nur ein Teil der Adressaten den Verpflichtungen nachkommt. Insbesondere bei Konfliktfällen, Verstößen, Zweifelsfragen oder besonders gefahrgeneigten Handlungen genügt aber oftmals eine bloße gesetzliche Verpflichtung nicht, sondern bedarf es der behördlichen Durchsetzung im Einzelfall. Dem dienen neben Informationen und Beratung insbesondere auch rechtliche Kontroll- und Anordnungsbefugnisse der Behörden, Anzeigepflichten der Normadressaten, Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Vorhaben sowie Straf- oder Ordnungswidrigkeiten als Sanktionsvorschriften. Im Abschnitt 8.3.3 wurden die Funktionen und Unterschiede von Anordnungen, Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalten schon vergleichend dargestellt.

Im folgenden Kapitel sollen die in Teil 2 der Studie ermittelten existierenden Anordnungsbefugnisse und Genehmigungsvorbehalte im landwirtschaftlichen und umweltrechtlichen Fachrecht zusammenfassend betrachtet und auf Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten abgeklöpft werden. Bevor im Einzelnen hierauf eingegangen wird, ist ein kurzer Blick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu werfen.

11.1. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Die Behörden dürfen Verwaltungsakte, die wie Anordnungen oder ablehnende Genehmigungsentscheidungen den Bürger oder das Unternehmen beschränken, nur erlassen und belastende Realakte (z.B. Kontrollmaßnahmen) nur durchführen, wenn sie hierzu gesetzlich ermächtigt sind. Dies folgt aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG, welches verlangt, dass die demokratisch gewählten Parlamente in Bund und Ländern über wesentliche Fragen staatlichen Handelns selber in Form eines Gesetzes entscheiden (Vorbehalt der Gesetze).¹⁴⁰⁰ Hierzu gehören insbesondere Entscheidungen über das Ob und den Umfang administrativen Handelns der Behörden, welches die Grundrechte des Einzelnen beschränkt oder berührt.¹⁴⁰¹ Die gesetzlichen Ermächtigungen der Behörden müssen den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots genügen und insbesondere den Zweck und das Ausmaß aber auch die Art des behördlichen Handelns regeln.¹⁴⁰² Die Parlamente können die Behörden zum Erlass von Rechtsverordnungen (vgl. Art. 80 GG), zum Erlass von Verwaltungsakten (Anordnungen, Bescheide, Genehmigungen, vgl. § 35 VwVfG) oder zu tatsächlichen Handlungen (z.B. Kontrollbefugnisse) ermächtigen. Das gesetzliche Einräumen von Ermessens-, Abwägungs- oder Beurteilungsspielräumen ist möglich,

¹⁴⁰⁰ St. Rspr. BVerfG: z.B. Beschl. v. 19.7.1972 – 2 BvR 872/71, BVerfGE 34, 165 (192 f.), Beschl. 8.8.1978 – 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89 (124 ff.); Urt. v. 14.07.98 – 1 BvR 1640/97, BVerfGE 98, 218 (251 f.); Sachs in: Sachs, GG, 2011, Art. 20 Rn. 113 ff. Vgl. Art. 80 GG zu Rechtsverordnungen.

¹⁴⁰¹ BVerfG Urt. v. 6.07.1999 – 2 BvF 3/90, BVerfGE 101, 1 (34) m.w.N.; Jarass/Pieroth, GG, 2012, Art. 20 Rn. 48 ff.

¹⁴⁰² Jarass/Pieroth, GG, 2012, Art. 20 Rn. 58 f.

allerdings müssen die Gesetze die maßgeblichen Kriterien vorgeben (vgl. Art. 80 GG für Rechtsverordnung).¹⁴⁰³ Dies kann sowohl absolute Grenzen (Beachtungsgebote) als auch die Nennung von zu berücksichtigenden Belangen bedeuten (vgl. z.B. § 35 Abs. 3 BauGB).

Ebenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlicher Handlungen in Bezug auf die Grundrechte. Gesetzliche Regelungen sowie behördliche Verwaltungsakte und Maßnahmen der Verwaltung sind verhältnismäßig, wenn sie einem legitimen öffentlichen Zweck dienen, zur Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich sind und die Grundrechte der Bürger nicht unangemessen belasten.¹⁴⁰⁴ Da der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Rechtsstaatsprinzip verankert und allgemein anerkannt und bekannt ist, müssen die gesetzlichen Ermächtigungsnormen die Anforderungen nicht explizit normieren. Sofern der Gesetzgeber die Anforderungen des Grundsatzes einfachgesetzlich normiert (z.B. § 15 Bundespolizeigesetz; § 47 Abs. 4 BImSchG), dient dies nochmal der Betonung gegenüber der Verwaltung und der Sichtbarkeit für die Bürger.

Bei der Ermächtigung ist weiterhin der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Vertrauensschutz zu berücksichtigen. Danach dürfen Gesetze grundsätzlich nicht vergangene, schon abgeschlossene Sachverhalte (z.B. eine sanierte Bodenverunreinigung) nunmehr für die Vergangenheit anders regeln (sogenannte echte Rückwirkung).¹⁴⁰⁵ Eine rechtliche Neubewertung mit anderen Rechtsfolgen für die Zukunft ist dagegen regelmäßig zulässig, wenn der Sachverhalt weiterhin vorliegt, auch wenn er schon länger besteht (z.B. die seit Jahrzehnten bestehende Bodenverunreinigung), da das Vertrauen auf den Fortbestand von Gesetzen grundsätzlich nicht geschützt ist.¹⁴⁰⁶ Dies gilt auch für die rechtliche Regelung von bisher ungeregelten Sachverhalten.¹⁴⁰⁷ Allerdings dürfen auch diese Gesetze die Grundrechte nicht unverhältnismäßig beeinträchtigen, weshalb z.B. Übergangsfristen geboten sein können.¹⁴⁰⁸ Im Rahmen der Grundrechte kommt Genehmigungsvorbehalten dabei eine Doppelfunktion zu: Zum einen schränkt die Genehmigungspflicht die grundrechtlichen Freiheiten des Antragstellers aber auch Dritter ein, zum anderen ist die erteilte Genehmigung eigentumsrechtlich gemäß Art 14 GG geschützt und daher mit einem erhöhten Vertrauens- und Bestandsschutz für den Genehmigungsinhaber ausgestattet.¹⁴⁰⁹

¹⁴⁰³ Sachs in: Sachs, GG, 2011, Art. 20 Rn. 115, 127.

¹⁴⁰⁴ Z.B. BVerfG Beschl. v. 20.6.1984 – 1 BvR 1494/78, BVerfGE 67, 157 (173 ff.); BVerfG Urt. v. 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, BVerfGE 110, 141 (163 ff.); Jarass/Pieroth, GG, 2012, Art. 20 Rn. 80 ff.; Sachs in: Sachs, GG, 2011, Art. 20 Rn. 145 ff.

¹⁴⁰⁵ BVerfG Urt. v. 27.9.2005 – 2 BvR 1387/02, BVerfGE 95, 64 (86); BVerfG Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94, BVerfGE 101, 239 (263 f.); Jarass/Pieroth, GG, 2012, Art. 20 Rn. 68, 71.

¹⁴⁰⁶ BVerfG Beschl. v. 18.2.1998 – 1 BvR 1318, 1484/86, BVerfGE 97, 271 (289 f.); BVerfG Urt. v. 3.4.2001 – 1 BvR 1681, 2491/94 und 24/95, BVerfGE 103, 271 (287); Jarass/Pieroth, GG, 2012, Art. 20 Rn. 68, 71. Bei besonderen Vertrauenstatbeständen kann aber eine Neuregelung eingeschränkt sein (Sachs in: Sachs, GG, 2011, Art. 20 Rn. 139).

¹⁴⁰⁷ BVerfG Urt. v. 3.4.2001 – 1 BvR 1681, 2491/94 und 24/95, BVerfGE 103, 271 (287); BVerfG Beschl. v. 9.12.2003 – 1 BvR 558/99, BVerfGE 109, 96 (121 f.).

¹⁴⁰⁸ Das BVerfG hat bei Art. 14 GG in Bezug auf die Eigentumspositionen eine eigene Vertrauensschutzdogmatik entwickelt (z.B. BVerfG Beschl. v. 15.7.1987 – 1 BvR 488, 1220, BVerfGE 76, 229 (234 ff.)).

¹⁴⁰⁹ Ausführlich Calliess 2001, S. 384 ff., 423 ff.

11.2. Anordnungsbefugnisse

Materielle Umweltstandards bedürfen, wie eben ausgeführt, neben der behördlichen Kontrolle und Überwachung auch Möglichkeiten der rechtlichen Durchsetzung in Form von einzelfallbezogenen, rechtsverbindlichen Verwaltungsakten (Anordnungen). Mit diesen Verwaltungsakten können die Behörden die gesetzlichen Pflichten auf den Einzelfall bezogen konkretisieren und so z.B. Zweifel bei der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe ausräumen. Sie können bei Verstößen die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten anmahnen und Sicherungs- oder Wiederherstellungsmaßnahmen festsetzen. Schließlich können die zuständigen Behörden auch zur Durchführung ergänzender Maßnahmen (z.B. zusätzliche Messungen nach §§ 26 ff. BImSchG) verpflichten oder gemäß den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen des Bundes oder der Länder Maßnahmen des Verwaltungszwangs (Ersatzvornahme, Zwangsgeld, unmittelbarer Zwang) anordnen.¹⁴¹⁰ Aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots des Vorbehalts der Gesetze bedürfen derartige Anordnungen einer gesetzlichen Ermächtigung, die sowohl allgemein für die Umsetzung aller Vorschriften eines Gesetzes als auch für spezielle Vollzugsaufgaben normiert sein kann.

11.2.1. Überblick über bestehende Anordnungsbefugnisse

Die Anordnungsbefugnisse in den einzelnen Gesetzen sind unterschiedlich ausgeprägt und ausgestaltet (siehe Untersuchung in 3.4.3, 4.4.3, 5.4.3 und 6.4.3). In vielen agrarumweltrechtlich relevanten Gesetzen finden sich allgemeine Befugnisse zur Durchsetzung der Vorschriften im Gesetz selbst oder in den aufgrund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen (BNatSchG, WHG, DüngeG, PflSchG, BImSchG, BBodSchG, Landesbauordnungen). Diese werden oftmals durch spezifische Einzelbefugnisse ergänzt, allerdings in sehr unterschiedlicher Anzahl und Ausgestaltung (z.B. PflSchG, BImSchG). Im Einzelnen sieht das bestehende nationale Umwelt- und Agrarrecht behördliche Anordnungsbefugnisse mit Relevanz zur Landwirtschaft wie folgt vor:

¹⁴¹⁰ Z.B. nach §§ 6 ff. BVwVG.

Tabelle 26: Agrar- und umweltrechtliche Anordnungsbefugnisse der Behörden

Rechtsgebiet	Normen	Art der Befugnis	ermächtigte Behörde	Defizite
Naturschutzrecht	§ 3 Abs. 2 BNatSchG § 36 Abs. 6 BNatSchG § 44 Abs. 4 S. 3 BNatSchG	allgemeine Befugnis zum Erlass der im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der naturschutzrechtlichen Vorschriften nach pflichtgemäßem Ermessen Befristung, Beschränkung und Untersagung von Projekten in Natura 2000-Gebieten spezifische Befugnis zum Erlass von Bewirtschaftungsvorgaben zum besonderen Artenschutz	Naturschutzbehörden nach Landesrecht zuständige Behörde	keine spezifische Befugnis zur Konkretisierung der guten fachlichen Praxis unklar, wann eine landwirtschaftliche Maßnahme in oder in der Nähe von Natura 2000-Gebieten ein anzeigepflichtiges und zu prüfendes Projekt ist
Wasserrecht	§ 100 Abs. 1 WHG § 52 WHG	allgemeine Befugnis zum Erlass der im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der wasserrechtlichen Vorschriften sowie zur Vermeidung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen des Wasserhaushaltes nach pflichtgemäßem Ermessen spezifische Befugnis zum Erlass von Schutzanordnungen in Wasserschutzgebieten	Gewässeraufsichtsbehörden	Länder können und haben gemäß § 2 Abs. 2 WHG größtenteils Kleingewässer vom Anwendungsbereich des WHG ganz oder teilweise ausgenommen keine spezifische Befugnis zur Konkretisierung der guten fachlichen Praxis und der gewöhnlichen Entwässerung Pflicht zum finanziellen Ausgleich von zumutbaren Beschränkungen der ordnungsgemäßen Landwirtschaft in Wasserschutzgebieten gemäß § 52 Abs. 5 WHG hält Landesbehörden davon ab, entsprechende Beschränkungen zu erlassen

Immissions- schutzrecht	§ 17 BlmSchG § 24 BlmSchG §§ 26-31 BlmSchG	allgemeine Befugnis zu nachträglichen Anordnungen bei genehmigten Anlagen zur Erfüllung der immissionsschutzrechtlichen Pflichten allgemeine Befugnis zur Durchsetzung der Betreiberpflichten bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen spezifische Befugnis zur Anordnung von Emissionsmessungen und Emissionserklärungen	nach Landesrecht für Immissionsschutz zuständige Behörde (i.d.R. Immissionsschutz-behörden)	keine Anwendbarkeit bei landwirtschaftlichen Acker- und Grünlandflächen, da diese nach h.M. keine Anlagen i.S.v. § 3 Abs. 5 Nr. 3 BlmSchG sind
Bodenschutz- recht	§ 7 S. 3-5 BBodSchG § 10 Abs. 1 BBodSchG § 9 BBodSchG § 8 Abs. 6 BBodSchV	Befugnis zur Vorsorge gegen schädliche Bodenveränderungen soweit in BBodSchV festgelegt, wobei dies für die Landwirtschaft ausdrücklich ausgeschlossen ist allgemeine Befugnis zur Durchsetzung der Gefahrenabwehr- und Vorsorgepflichten der Verursacher Befugnis zur Anordnung von Untersuchungsmaßnahmen bei schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten spezifische Befugnis zur Gefahrenabwehr bei Wassererosion auf landwirtschaftlichen Flächen	nach Landesrecht für Bodenschutz zuständige Behörde (i.d.R. Bodenschutzbehörden)	keine Anordnungsbefugnisse im Bereich der Vorsorge für landwirtschaftliche Flächen unklare Rechtslage bei der Gefahrenabwehr
Düngerecht	§ 13 DüngeG	allgemeine Befugnis, Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung von Verstößen gegen das europäische und nationale Düngerecht zu erlassen, insbesondere, Einstellung von Düngemaßnahmen anzuordnen	nach Landesrecht zuständige Behörde (i.d.R. Landwirtschaftsämter)	keine Befugnis zur einzelfallbezogenen Konkretisierung der guten fachlichen Praxis unklar, ob sich die ausdrückliche Pflicht zur Berücksichtigung von Umweltbelangen in § 9 DüV auch auf Anordnungen nach § 13 DüngeG bezieht

Abfallrecht	§ 4 Abs. 5, 7, 8 BioAbfallV § 9 Abs. 2 BioAbfallV	Anordnungsbefugnisse bezüglich Untersuchung und Verwendung von mit Schadstoffen belasteten Bioabfällen durch Bioabfallbehandler Befugnis, das Ausbringen von Bioabfällen auf landwirtschaftlichen Flächen zu untersagen, wenn die Böden schon bestimmte Schadstoffgehalte aufweisen	nach Landesrecht zuständige Behörde	während bei Klärschlämmen gemäß § 4 AbfKlärV ein Ausbringen kraft Gesetz verboten ist, wenn die landwirtschaftlichen Böden bestimmte Schadstoffgehalte überschreiten, bedarf es bei Bioabfällen erst der behördlichen Untersagung weder in der AbfKlärV noch in der BioAbfallV besteht eine subsidiäre Auffangbefugnis für vom Gesetzgeber nicht vorhergesehene Schadstoffprobleme
Pflanzen-schutzrecht	Art. 68 Verordnung 1107/2009 und Art. 8, 17 Richtlinie 2009/128 § 59 Abs. 2 PflSchG § 60 PflSchG § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG § 8 PflSchG	Pflicht der Mitgliedstaaten, die Anwendung der europäischen Anforderungen zu kontrollieren und mit geeigneten Maßnahmen durchzusetzen Pflicht der Länder, u.a. die Ausbringungsgeräte und die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zu überwachen allgemeine Befugnis, Maßnahmen zur Verhütung und Beseitigung von Verstößen gegen das europäische und nationale Pflanzenschutzrecht zu erlassen, insbesondere, die Einstellung von Düngemaßnahmen anzuordnen spezifische Befugnis zur Anordnung von Maßnahmen, die zur Erfüllung der guten fachlichen Praxis (einschließlich des integrierten Pflanzenschutzes) erforderlich sind spezifische Befugnis zur Anordnung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Schadorganismen oder zur Verhütung der Ein- oder Verschleppung sowie der Ansiedlung von Schadorganismen	Deutschland nach Landesrecht zuständige Behörden (i.d.R. Landwirtschaftsämter)	anders als bei sonstigen Bewirtschaftungsmaßnahmen kann bei Pflanzenschutzmitteln mit negativen Auswirkungen für besonders und streng geschützte Arten nicht die Naturschutzbehörde (vgl. § 44 Abs. 4 BNatSchG), sondern die landesrechtlich für das PflSchG zuständige Behörde Bewirtschaftungsanforderungen erlassen, wobei weder ein Einvernehmen noch ein Benehmen mit den Naturschutzbehörden erforderlich ist

	§ 13 Abs. 3 PflSchG §§ 27 Abs. 2, 36 Abs. 5, 39 Abs. 4 PflSchG	spezifische Befugnis zur Anordnung von Maßnahmen zum Schutz vor schädlichen Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln auf Mensch, Tiere, Grundwasser und Naturhaushalt oder sonstigen erheblichen schädlichen Auswirkungen sowie zum Schutz besonders oder streng geschützter Arten spezifische Befugnisse in Zusammenhang mit der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	
Flurbereini- gungsrecht	§§ 4-9 FlurbG §§ 17, 26d FlurbG § 34 Abs. 3 FlurbG	Anordnung, Änderung und Einstellung eines Flurbereinigungsverfahrens Anordnungen gegenüber Teilnehmergeinschaften im Rahmen der Rechtsaufsicht Anordnung von Ersatzpflanzungen, wenn im Vorfeld Bäume oder Gehölze entfernt wurden	obere und untere Flurbereini- gungsbehörden der Länder	Flurbereinigungsbehörde hat keine Befugnis zur Fachaufsicht gegenüber der Teilnehmergeinschaft und kann daher nur eingeschränkt auf deren Umsetzung des Wege- und Gewässerplans mit landschaftspflegerischem Begleitplan einwirken
	§ 36 FlurbG § 61 FlurbG § 137 FlurbG	Befugnis zur vorläufigen Regelung von Besitz oder der Nutzung von Grundstücken vor Ausführung des Flurbereinigungsplans Anordnung der Ausführung des Flurbereinigungsplans Anordnung von Mitteln des Verwaltungszwangs		
Direkt- zahlungsrecht – Cross Compliance	DirektZahl- VerpflG, DirektZahl- VerpflV § 3 Abs. 2 NdsDauerGrün- landErhaltV	keine Anordnungsbefugnisse Festsetzung des Umfangs an wiederanzulegendem Dauergrünland je Betrieb, wenn Rückgang mehr als 10 Prozent in Niedersachsen	nach Landesrecht zuständige Landwirtschaftsbehörde	keine Anordnungsbefugnisse zur Durchsetzung der Cross Compliance-Anforderungen, sondern allein Subventionskürzung bei Nichteinhaltung in den anderen Bundesländern enthalten die Dauergrünlanderhaltungsverordnungen keine Anordnungsbefugnisse

Baurecht	Landesbauordnungen (z.B. §§ 70-73 HessBO; §§ 75-77 ThürBO; §§ 77-79 BO LSA; §§ 73-78 BbgBO)	Befugnis, die Einstellung der ausgeübten Nutzung oder Bauarbeiten, die Verwendung von Bauprodukten sowie die teilweise oder vollständige Beseitigung von baulichen Anlagen anzuordnen, die im Widerspruch zu öffentlichen Vorschriften (z.B. BauGB, Bebauungsplan) genutzt, errichtet oder geändert wurden	nach Landesrecht zuständigen Behörden (Bauämter)	keine direkten bundesrechtlichen Befugnisse zur Durchsetzung von Bauleitplänen oder bauplanungsrechtlichen Vorschriften
Bioenergie-recht	§ 55 Abs. 2 BioSt-NachV und § 55 Abs. 2 Biokraft-NachV	Anordnungen gegenüber Zertifizierungsstellen, um objektive und korrekte Zertifizierungen sicherzustellen	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	aufgrund des Zertifikatsystems keine Anordnungsbefugnisse gegenüber Herstellern, Händlern und Verwendern von zertifizierter Biomasse; Kontrolle ist allein Aufgabe der Zertifizierungsstellen kein Entzug von Zertifikaten bei Nichteinhaltung der Nachhaltigkeitsanforderungen, stattdessen generell nur Gültigkeit von 12 Monaten
Ökolandbau-recht	Art. 27 Verordnung 834/2007 Art. 30 Verordnung 834/2007	Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ein Kontrollsystem einzuführen und die Kontrollstellen zu überwachen Untersagung der Vermarktung und Bewerbung einzelner oder aller Produkte mit einem Hinweis auf eine ökologische Produktion	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (§ 2 Abs. 2 ÖLG) nach Landesrecht zuständige Behörden (§ 5 Abs. 3 ÖLG)	aufgrund des Zertifikatsystems keine Anordnungsbefugnisse gegenüber Landwirten bezüglich Art und Maß der Bewirtschaftung

Wie die Tabelle 26 zeigt, bestehen gegenwärtig nur im Dünge- und im neuen Pflanzenschutzmittelrecht Anordnungsbefugnisse zur einzelfallbezogenen Durchsetzung der guten fachlichen Praxis (§ 13 DüngG; § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG). Hinzu kommen Befugnisse zum Erlass von allgemeinen bzw. einzelfallbezogenen Bewirtschaftungsvorgaben zum besonderen Artenschutz in § 44 Abs. 4 BNatSchG und § 13 Abs. 3 PflSchG. Das Naturschutzrecht enthält aber keine ausdrückliche Ermächtigung, die Grundsätze der guten fachlichen Praxis in § 5 Abs. 2 BNatSchG einzelfallbezogen mittels Anordnung zu konkretisieren. Diese wäre aber rechtlich und praktisch erforderlich,¹⁴¹¹ denn es ist bei § 5 Abs. 2 BNatSchG aufgrund seiner Entstehungsgeschichte als Rahmenvorschrift und seiner Abstraktheit umstritten, ob die allgemeine Anordnungsbefugnis des § 3 Abs. 2 BNatSchG genügt, damit die Naturschutzbehörden konkretisierende Anordnungen erlassen dürfen (siehe 3.4.3.2). In der Praxis nehmen die Behörden bisher zumindest diese mögliche Befugnis kaum wahr. Gänzlich ausgeschlossen hat der Bundesgesetzgeber eine anordnungsweise Durchsetzung der guten fachlichen Praxis im Bodenschutzrecht (§§ 7, 17 Abs. 1 BBodSchG). Lediglich im Fall einer Gefahr durch Wassererosion besteht mit § 8 Abs. 6 BBodSchV eine behördliche Anordnungsbefugnis. Der Verzicht auf wirksame Verwaltungsinstrumente ist zwar politisch nachvollziehbar, in Anbetracht der Auswirkungen landwirtschaftlicher Praktiken auf die Böden aber fachlich nicht begründbar.

Neben den aufgelisteten fachrechtlichen Anordnungsbefugnissen sind die allgemeinen Befugnisse der Polizeibehörden zu erwähnen, da diese subsidiär in Betracht kommen können. Die Ordnungsbehörden und die Polizei können danach die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.¹⁴¹² Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung besteht, wenn ein Schaden für eine öffentliche Einrichtung, für Güter der Allgemeinheit sowie eingeschränkt für Güter Privater¹⁴¹³ eingetreten oder mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Auch die öffentlich-rechtliche Rechtsordnung ist ein Schutzgut. Allerdings können die Polizeibehörden Anordnungen erlassen, um Risiken zu minimieren, wenn die Gefahrenschwelle noch nicht erreicht ist. Des Weiteren darf die Polizei nur handeln, wenn andere Behörden nicht zuständig sind bzw. wenn im Fall von Gefahr im Verzug, die eigentlich zuständige Behörde nicht oder nicht rechtzeitig einbezogen werden und handeln kann.¹⁴¹⁴

11.2.2. Optionen für die Verbesserung bestehender oder die Schaffung weiterer Anordnungsbefugnisse

Wie ausgeführt, bedürfen Behörden aufgrund des Vorbehalts der Gesetze gesetzlicher Anordnungsbefugnisse, damit sie rechtlich verbindliche Einzelentscheidungen zur Durchsetzung des Rechts treffen können. Um den Vollzug des Agrarumweltrechts zu verbessern, empfiehlt es sich daher, in allen umwelt- und agrarrechtlichen Gesetzen entsprechende Befugnisse aufzunehmen. Sofern dies schon der Fall ist, sind gegebenenfalls rechtliche Zweifel am Umfang der Befugnis durch den Gesetzgeber zu

¹⁴¹¹ Vgl. Reh binder NuR 2011, 241 (249).

¹⁴¹² § 9 PolG RI-Pf; § 8 PolG NRW; §§ 3, 1 PolG BW; Art. 11 Abs. 1 BayPolG.

¹⁴¹³ Hier ist die Polizei nur verpflichtet und befugt einzugreifen, wenn gerichtlicher Rechtsschutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist (z.B. Art. 2 Abs. 2 BayPolG).

¹⁴¹⁴ Z.B. Art. 3 BayPolG; § 2 SächsPolG.

klären, um die Anwendung nicht dadurch zu behindern. Letzteres betrifft insbesondere die strittige Frage, inwieweit die gesetzlichen Grundsätze der guten fachlichen Praxis von den Behörden durch Anordnungen im Einzelfall weiter konkretisiert sowie nachfolgend gegebenenfalls mittels Verwaltungszwang durchgesetzt werden dürfen.

Im Bodenschutzrecht sind behördliche Anordnungen zur Durchsetzung der Vorsorgeverpflichtungen gegenüber der Landwirtschaft ausdrücklich ausgeschlossen (§ 7 BBodSchG) und die vorsorgenden Grundsätze der guten fachlichen Praxis gemäß § 17 Abs. 1 BBodSchG allein durch Beratung in die Praxis zu implementieren. Nur im Fall von Gefahren können die Behörden gemäß §§ 17 Abs. 3, 10 BBodSchG grundsätzlich Anordnungen treffen (siehe Kapitel 3.4.3.1). Konkretisiert wird dieses Befugnis in § 8 Abs. 6 BBodSchV hinsichtlich der Gefahren durch Wassererosion. Sollte die Mantelverordnung zum Gewässer- und Bodenschutz wie im Arbeitsentwurf des BMU vom 31.10.2012 von der Bundesregierung beschlossen werden, würde die BBodSchV nunmehr auch die Anordnungsbefugnis zur Gefahrenabwehr bei Winderosion ausdrücklich regeln.¹⁴¹⁵ In Anbetracht der Umweltauswirkungen landwirtschaftlicher Bewirtschaftung auf Böden und der hohen Abstraktheit der Grundsätze in § 17 Abs. 2 BBodSchG lässt sich eine Freistellung der Landwirtschaft von behördlichen Anordnungen im Bereich der Vorsorge nicht rechtfertigen. Unterschiedliche Standorte, Situationen und Bewirtschaftungsweisen sowie die sich weiter entwickelnden Techniken sprechen vielmehr für eine ausdrückliche Konkretisierungs- und Durchsetzungsbefugnis, damit die zuständigen Bodenschutzbehörden in der Lage sind, einzelfall- und standortbezogene Bewirtschaftungsanforderungen zur Vorsorge vor schädlichen Bodenveränderungen zu erlassen und die Grundsätze der guten fachlichen Praxis in § 17 Abs. 2 BBodSchG entsprechend zu konkretisieren.

Ausdrückliche Befugnisse zur einzelfallbezogenen Konkretisierung und Durchsetzung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis fehlen auch im BNatSchG und Düngerecht. Zwar könnten die Behörden sich grundsätzlich auch auf die jeweiligen allgemeinen Befugnisnormen stützen, allerdings sind die Grundsätze der guten fachlichen Praxis teilweise so abstrakt, dass eine vollziehbare Handlungsanweisung nicht angeordnet werden kann. Ob die allgemeine Anordnungsbefugnis aber auch die Konkretisierung der Grundsätze deckt, ist insbesondere im Naturschutzrecht umstritten (siehe 3.3.2.1). Eine ausdrückliche gesetzliche Befugnis zur behördlichen Konkretisierung wie in § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG oder in § 44 Abs. 4 S. 3 BNatSchG würde diese rechtlichen Unsicherheiten beheben und die Behörden weiterhin sichtbar dazu auffordern, entsprechende konkretisierende Anordnungen zu erlassen. Sollten, wie in 9.2.1 vorgeschlagen, auch im BImSchG und WHG Regelungen zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung aufgenommen werden, sind auch hier entsprechende Konkretisierungs- und Anordnungsbefugnisse für die zuständigen Behörden zu schaffen.

Um einen angemessenen Schutz besonders oder streng geschützter Tier- und Pflanzenarten sicherzustellen, sollten sowohl für § 44 Abs. 4 S. 4 BNatSchG als auch für

¹⁴¹⁵ Vgl. BMU, Entwurf: Verordnung zur Festlegung von Anforderungen für das Einbringen oder das Einleiten von Stoffen in das Grundwasser, für den Einbau von Ersatzstoffen und für die Verwendung von Boden und bodenähnlichem Material, [www.bmu.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/arbeitsentwurf-der-mantelverordnung-grundwasserersatzbaustoffebodenschutz/?tx_ttnews\[backPid\]=872&cHash=04a47dd5ac8932e262a3507bb63cab26](http://www.bmu.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/arbeitsentwurf-der-mantelverordnung-grundwasserersatzbaustoffebodenschutz/?tx_ttnews[backPid]=872&cHash=04a47dd5ac8932e262a3507bb63cab26), S. 120 f. (abgerufen am 9.5.2013).

§ 13 Abs. 3 PflSchG aufgrund ihrer größeren artenschutzbezogenen Fachkompetenz die für Naturschutz- und Landschaftspflege zuständigen Behörden im Benehmen mit den für die Landwirtschaft zuständigen Behörden über die besonderen Bewirtschaftungsanforderungen entscheiden.¹⁴¹⁶

Gegenwärtig unterliegt die landwirtschaftliche Bewirtschaftung trotz der nicht unerheblichen Immission i.S.v. § 3 Abs. 2 BImSchG nach herrschender Meinung nicht dem Immissionsschutzrecht (siehe 5.3.6). Dem könnte eine Klarstellung in § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG abhelfen, wonach ausdrücklich auch landwirtschaftliche Flächen (Ackerflächen, Grünlandflächen, Gemüse-, Obst- und Sonderkulturanbauflächen) immissionsschutzrechtlich relevante Grundstücke sind, wenn auf ihnen Stoffe gelagert oder abgelagert oder auf ihnen Arbeiten durchgeführt werden, die Emissionen verursachen können. In einer Rechtsverordnung oder in der TA Luft ließe sich konkretisieren, bei welchen Bewirtschaftungsmaßnahmen bzw. Kulturen und ab welcher Tierbesatzdichte je Hektar bzw. ab welchen Mengen an ausgebrachten Dünge- und Pflanzenschutzmitteln dies der Fall ist. Die Klarstellung hat ohne eine Änderung der 4. BImSchV keine immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflicht zur Folge. Es würden aber die Betreiberpflichten in § 22 BImSchG sowie die Anordnungsbefugnisse in §§ 24, 26, 29 BImSchG für diese landwirtschaftlichen Betriebe gelten.

Keine umfassende Anordnungsbefugnis existiert im Flurbereinigungsrecht, da die Fluraufsichtsbehörden nur eine Rechtsaufsicht gegenüber der Teilnehmergeinschaft ausüben und die Gestaltungsentscheidungen im Flurbereinigungsplan bzw. im Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan getroffen werden. Eine Fachaufsicht würde den Flurbereinigungsbehörden erlauben, auch die Art und Weise der Umsetzung und Verwirklichung der Planungsinhalte zu steuern. Dies könnte insbesondere bei gemeinschaftlichen oder öffentlichen Anlagen, welche wie naturschutzrechtliche Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen nicht den Interessen der Mitglieder der Teilnehmergeinschaft entsprechen, zu einer besseren Verwirklichung und Unterhaltung dieser im Wege- und Gewässerplan festgelegten Anlagen und Maßnahmen führen. Für eine entsprechende Änderung der Befugnisse müsste in §§ 17, 26d FlurbG eine Fachaufsicht ausdrücklich normiert werden.

In Regelungsbereichen, in denen ein nichtbehördliches Zertifizierungssystem existiert (Ökolandbau, flüssige Bioenergie), beschränken sich die behördlichen Anordnungsbefugnisse auf die Überwachung der Zertifizierungsstellen. Zu überlegen ist, ob auch im Bereich des Ökolandbaus und der flüssigen Bioenergieerzeugnisse behördliche Anordnungsbefugnisse gegenüber Landwirten eingeführt werden sollten. Grundsätzlich widerspricht dies dem Zertifikatsystem, welches auf freiwilliger Teilnahme beruht. Privatrechtlich organisierte Zertifizierungsstellen lassen sich nur in begrenztem Maße mit Genehmigungsbehörden vergleichen. Andererseits wirkt der Entzug des Zertifikates im Fall von Verstößen gegen die besonderen Bewirtschaftungsanforderungen nur nachträglich und ist die weitere Vermarktung der ehemals zertifizierten Erzeugnisse nur schwer zu unterbinden, wenn sie sich einmal im Handelskreislauf befinden. Hier könnten Anordnungsbefugnisse zur Vorsorge vor Verstößen abhelfen, mit denen die

¹⁴¹⁶ Vgl. Bewirtschaftungsempfehlungen für Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie des BfN (www.ffh-anhang4.bfn.de/).

Behörden allgemein oder standortbezogen die Nachhaltigkeitsanforderungen und ökologischen Bewirtschaftungsanforderungen konkretisieren könnten, um z.B. rechtliche Unklarheiten auszuräumen oder wiederholten Verstößen entgegenzuwirken.

Insgesamt bestehen durchaus Verbesserungsmöglichkeiten bei den Anordnungsbefugnissen. Ein Ausbau der behördlichen Befugnisse ist insbesondere zur einzelfallbezogenen Konkretisierung der Anforderungen der guten fachlichen Praxis sinnvoll, um Besonderheiten des Einzelfalls, wie z.B. standörtliche Unterschiede, angemessen zu berücksichtigen. Dies gilt v.a. für das BBodSchG und das BNatSchG, aber bei Aufnahme von Regelungen zur guten fachlichen Praxis auch für das BImSchG und das WHG. Anordnungsbefugnisse sind jedoch nur so gut, wie behördliche Kapazitäten zur Bearbeitung bestehen, die Behördenmitarbeiter zum Inhalt und zur Durchsetzung der rechtlichen Anforderungen geschult sind und die zuständigen Behörden von rechtswidrigen Bewirtschaftungsmaßnahmen Kenntnis erlangen. Der Abbau der Umweltverwaltungen ist daher – soweit erforderlich – rückgängig zu machen. Hierbei sind auch vorhandene Kapazitäten innerhalb der öffentlichen Verwaltung (z.B. die personell gut ausgestatteten Flurbereinigungsbehörden) zu nutzen oder umzuleiten und an anderen Stellen Verwaltungskosten einzusparen (z.B. bei der Subventions- und Beihilfenverwaltung). Trotz der angespannten Situation in der Umweltverwaltung ist Verwaltungsaufwand kein Argument gegen eine Erweiterung der behördlichen Befugnisse, da nicht die Häufigkeit ihrer tatsächlichen Ausübung für die Einräumung von Befugnissen entscheidend ist, sondern der Regelungsbedarf bzw. die grundsätzliche Möglichkeit.

11.3. Genehmigungsvorbehalte

Genehmigungsvorbehalten schlägt nicht selten der Vorwurf entgegen, zu einschränkend für den Bürger und zu aufwendig für die Verwaltung zu sein.¹⁴¹⁷ Dabei bieten sie sowohl für den Vollzug öffentlich-rechtlicher Vorschriften als auch für den Vorhabenträger gewichtige Vorteile (siehe Kapitel 8.3.3). Mit Genehmigungsvorbehalten unterwirft der Gesetzgeber bestimmte Tätigkeiten von Bürgern und Unternehmen einer behördlichen Zulassungsentscheidung. Den Vorbehalt und die Zulassungsentscheidung kann er dabei präventiv oder repressiv ausgestalten (siehe 11.2). Bei beiden Varianten dienen Genehmigungsvorbehalte der Vorsorge, da die genehmigungsbedürftige Tätigkeit bis zu einer positiven Zulassungsentscheidung kraft Gesetz untersagt ist und die Behörden noch vor Ausübung über die geplante Tätigkeit informiert werden. Die mit dem Genehmigungsvorbehalt verbundene zeitliche Beschränkung der Grundrechtsausübung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig.¹⁴¹⁸ Die Behörden können daher im Vorfeld die Rechtmäßigkeit und, soweit gesetzliche Ermessensentscheidungen eingeräumt sind, auch die allgemeine Zweckmäßigkeit der beantragten Tätigkeit prüfen und feststellen.

Die Behörden können die Genehmigung mit Auflagen, Bedingungen oder Befristungen versehen, sofern die Gesetze hierzu ermächtigen. Eine allgemeine Ermächtigung für alle Verwaltungsakte zum Erlass von Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt enthält § 36 VwVfG. Daneben gibt es in den Fachgesetzen teilweise auch spezielle Regelungen für Nebenbestimmungen (z.B. § 12 BImSchG). Bei Genehmigungsvorbehalten ist zwischen der

¹⁴¹⁷ Siehe Kapitel 15.

¹⁴¹⁸ BVerfG Urt. v. 5.8.1966 – 1 BvF 1/61, BVerfGE 20, 150 (154 f.).

gebundenen Genehmigung und der im behördlichen Ermessen stehenden Genehmigung zu unterscheiden. Bei der gebundenen Genehmigung hat die Behörde die beantragte Tätigkeit zu gestatten, wenn alle gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Man erkennt sie an der gesetzlichen Formulierung „die Genehmigung ist zu erteilen, wenn...“ (z.B. in § 6 Abs. 1 BImSchG). Ein eigener Ermessensspielraum steht der Behörde hier nicht zu. Allerdings besitzt sie oftmals Beurteilungsspielräume bei der Auslegung unbestimmter Begriffe und bei der Einstufung von Sachverhalten, Risiken und Gefahren. Bei nicht gebundenen Entscheidungen steht die Genehmigung hingegen im Ermessen der Behörde, welches nur durch die äußeren höchststrichterlich entwickelten Ermessensgrenzen¹⁴¹⁹ und das Gebot der Gleichbehandlung des Art. 3 GG begrenzt ist (§ 40 VwVfG). Beispielhaft zu nennen sind die wasserrechtliche Erlaubnis und Bewilligung, die aufgrund des öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsregimes gemäß § 12 Abs. 2 WHG im Ermessen der Wasserbehörden stehen. Ob der Gesetzgeber einen gebundenen oder im Ermessen stehenden Genehmigungsvorbehalt normiert, steht grundsätzlich in seiner Gesetzgebungskompetenz. Allerdings greift der gebundene Genehmigungsvorbehalt regelmäßig weniger stark in Grundrechte ein, da die Bürger und Unternehmen klar erkennen können, wann ihre Tätigkeiten genehmigungsfähig sind oder nicht.¹⁴²⁰

Genehmigt die Behörde die Tätigkeit, wandelt sich die anfängliche Beschränkung der Grundrechte durch das präventive oder repressive Verbot ins Positive und der Antragsteller erhält ein eigentumsrechtlich geschütztes Recht, welches selbst im Falle einer rechtswidrigen Entscheidung der Behörde grundsätzlich gültig ist und Bestandskraft hat (§§ 43 Abs. 2, 45 ff. VwVfG).¹⁴²¹ Die Genehmigung trägt die rechtliche Vermutung in sich, dass die genehmigte Tätigkeit im Einklang mit den gesetzlichen Anforderungen und den Belangen der Allgemeinheit und Dritter erfolgt.¹⁴²² Nur unter bestimmten Voraussetzungen können die Behörden die Genehmigung durch Rücknahme im Fall rechtswidriger Erteilung oder durch Widerruf bei einer rechtmäßigen Genehmigung wieder entziehen (§§ 48 f. VwVfG). Bei rechtmäßigen Genehmigungen hat der bisherige Genehmigungsinhaber einen Anspruch auf Entschädigung des Vermögensnachteils, welcher durch den Widerruf entsteht (§ 49 Abs. 6 VwVfG). Insgesamt erlangt der Genehmigungsempfänger eine erhöhte Rechtssicherheit für die zugelassenen Tätigkeiten. Im Bereich des Umweltschutzes bestätigt eine Genehmigung grundsätzlich die Einhaltung umweltrechtlicher Anforderungen. Bezogen auf die Landwirtschaft bedeutet dies, dass die Landwirte bezüglich der genehmigten Tätigkeiten eine größere Rechtssicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit ihrer Bewirtschaftung erlangen. Dies ist nicht nur z.B. im Hinblick auf die naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung ein Vorteil, sondern auch im Bereich des Umwelthaftungsrechts. Auch das Beihilferecht könnte an die Genehmigung anknüpfen und so auf eigenständige Anforderungen und Kontrollen verzichten.

Genehmigungspflichten wird allerdings nicht selten auch ein höherer bzw. nicht zu leistender behördlicher Verwaltungsaufwand vorgehalten, da Genehmigungsvorbehalte direkt die Behörden verpflichten, die beantragten Vorhaben auf ihre Rechtmäßigkeit hin

¹⁴¹⁹ BVerwG Urt. v. 22.1.1969 – VI C 52/65, BVerwGE 31, 212 (214 ff.); Detterbeck 2012 Tz. 324 ff.

¹⁴²⁰ Kloepfer 2004, § 5 Rn. 55.

¹⁴²¹ Detterbeck 2012 Tz. 563 ff.

¹⁴²² Detterbeck 2012 Tz. 563.

zu überprüfen. Allerdings dürfen nicht die Vollzugsdefizite bei genehmigungsfreien Vorhaben¹⁴²³ den Genehmigungsvorbehalten als Effizienzvorteile entgegengehalten werden, denn es ist fraglich, ob der Kontroll- und Prüfungsumfang tatsächlich geringer oder nicht sogar höher ist, wenn bei genehmigungsfreien Vorhaben ein umfassender Vollzug der gesetzlichen Vorschriften erreicht würde. Genehmigungsvorbehalte haben hingegen für die Verwaltung den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass der Antragsteller den Genehmigungsbehörden die erforderlichen Informationen über die geplante Tätigkeit beibringen muss. Sie können so mit weniger Aufwand Kenntnisse über die Bewirtschaftungsmaßnahmen der Landwirte erlangen als mittels eigener Ermittlungs- und Kontrollmaßnahmen bei genehmigungsfreien Vorhaben.

Trotz dieser sowohl für den Rechtsstaat als auch für Bürger und Unternehmen positiven Eigenschaften von Genehmigungsvorbehalten und Genehmigungen bestehen im Bereich des Agrarumweltrechts verhältnismäßig wenige Genehmigungsvorbehalte (siehe Tabelle 27, S. 441). Insbesondere ist keine allgemeine Genehmigung für die Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit und die Bewirtschaftung von Flächen erforderlich. Dies ist v.a. mit der historisch entstandenen Sonderstellung der Landwirtschaft im Bereich der verschiedenen Wirtschaftstätigkeiten und insbesondere auf dem Feld des Umweltschutzes zu erklären.¹⁴²⁴ Für die Sonderstellung sind mehrere Gründe als ursächlich anzusehen. Erstens handelt es sich bei der Landwirtschaft um eine Form der Urproduktion, die seit Jahrtausenden von den Bauern auf eigenem oder fremdem Grund ausgeübt wird. Zweitens war in den Anfangszeiten des modernen Rechtsstaats noch ein Großteil der Bevölkerung direkt in der Landwirtschaft tätig und von dieser abhängig. Noch heute bewirtschaftet die Landwirtschaft mehr als 50 Prozent der Landfläche Deutschlands, auch wenn der Anteil an den Arbeitskräften und am Bruttosozialprodukt auf unter 3 bzw. 1 Prozent gesunken ist (siehe 1.1.4, 1.1.5). Drittens beruht die Sonderstellung im Umweltrecht auf der früheren Annahme, dass die Landwirte ein starkes Eigeninteresse am nachhaltigen Erhalt ihrer Flächen haben und die Landwirtschaft insofern keine die Umwelt beeinträchtigende, sondern eine dem Naturschutz fördernde Wirtschaftsweise sei. Diese Annahme stimmte spätestens seit der rapiden Intensivierung und Technisierung der Landwirtschaft ab der Mitte des 20. Jahrhunderts nicht mehr. Aber erst mit der Offensichtlichkeit der negativen Auswirkungen der Intensivbewirtschaftung auf die Umwelt wurden auf europäischer und nationaler Ebene rechtliche Anforderungen normiert.¹⁴²⁵ Diese beschränken sich bis heute aber vor allem auf materielle Anforderungen, denen bis heute kaum formelle Zulassungsverfahren zur Seite gestellt wurden.

Insgesamt sind ein verbesserter Umweltschutz und ein Abbau von diesbezüglichen Vollzugsdefiziten nicht ohne mehr staatlichen Verwaltungsaufwand zu erreichen, unabhängig davon, wie stark man das Instrument der Genehmigungsvorbehalte einsetzt. Durch Umwidmung der Mittel für Agrarbeihilfen (gegenwärtig 10 Mrd. € jährlich) und Umnutzung der für die Agrarbeihilfen erforderlichen Verwaltungskapazitäten (z.B. für jährliche Antragstellung und Genehmigung der Direktzahlungen) ließe sich der Mehraufwand vermutlich finanziell neutral ausgestalten (siehe 8.4).

¹⁴²³ Siehe Kapitel 8.3.1.

¹⁴²⁴ Uekötter 2010, S. 43 ff., 142 ff., 379 ff., 422 ff.

¹⁴²⁵ Uekötter 2010, S. 422 ff.

11.3.1. Überblick über bestehende Genehmigungsvorbehalte

Das bestehende nationale Umwelt- und Agrarrecht enthält an verschiedenen Stellen Genehmigungsvorbehalte (siehe Untersuchung in 3.4.3, 4.4.3, 5.4.3 und 6.4.3), welche in der folgenden Tabelle zusammengefasst aufgelistet sind.

Tabelle 27: Agrar- und umweltrechtliche Genehmigungsvorbehalte

Rechtsgebiet	Normen	Art des Genehmigungsvorbehalts	Genehmigungsbehörde	Defizite
Naturschutzrecht	§ 17 BNatSchG	Eingriffsprüfung mit Vermeidungs- und Kompensationsgebot als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft (Eingriffe) - vorrangig in anderen Genehmigungsverfahren zu prüfen (Absatz 1) (z.B. bei wasserrechtlicher Erlaubnis, Baugenehmigung oder Flurbereinigung) - subsidiär besteht aber seit 2010 eine eigenständige naturschutzrechtliche Genehmigungspflicht (Absatz 3) - freistellende Regelvermutung zugunsten der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft (§ 14 Abs. 2 BNatSchG)	Genehmigungsbehörde oder subsidiär Naturschutzbehörden	mangels anderweitiger Genehmigungspflichten muss der Landwirt bei jeder potentiell eingreifenden Maßnahme eine naturschutzrechtliche Genehmigung beantragen
	§ 30 BNatSchG	repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt für erhebliche Beeinträchtigungen gesetzlich geschützter Biotope	Naturschutzbehörden	rechtliche Unklarheit, wann eine landwirtschaftliche Maßnahme ein Eingriff ist und wann die freistellende Regelvermutung eingreift
	§§ 44, 45 Abs. 7 BNatSchG	repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt in Bezug auf besonders oder streng geschützte Arten (dient Umsetzung der Vogelschutz-Richtlinie und FFH-Richtlinie)	Naturschutzbehörden	keine Genehmigungs-, sondern nur eine Anzeigepflicht für landwirtschaftliche Maßnahmen mit Projektqualität in oder in der Nähe von Natura 2000-Gebieten, trotz europarechtlicher Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung

Wasserrecht	§ 8 WHG	präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für alle Benutzungen i.S.v. § 9 WHG, sofern es keine freigestellten Unterhaltungsmaßnahmen oder Gemeingebrauch oder planfeststellungspflichtige Gewässerausbauten sind • Erlaubnis oder Bewilligung steht im Bewirtschaftungsermessen der Behörde • gewöhnliche Bodenentwässerung land-, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzter Grundstücke ist erlaubnisfreier Gemeingebrauch (§ 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG) • Länder haben gemäß § 25 WHG die Einleitung von Grundwasser aus Entwässerungsanlagen und gemäß § 46 Abs. 3 WHG die Grundwasserentnahme zu Bewässerungszwecken größtenteils als Gemeingebrauch freigestellt	Gewässeraufsichtsbehörden	Länder haben gemäß § 2 Abs. 2 WHG größtenteils Kleingewässer wie Be- und Entwässerungsgräben und Teiche vom Anwendungsbereich des WHG ganz oder teilweise freigestellt rechtliche Unklarheiten, ob und wann diffuse Einträge der Landwirtschaft zulassungspflichtige Benutzungen sind und ein entsprechender Antrag des Landwirtes erforderlich ist umfangreiche Freistellungen landwirtschaftlicher Gewässerbenutzungen durch WHG und Landeswassergesetze
	§ 68 WHG	Planfeststellungspflicht für Gewässerausbaumaßnahmen • Planbeschluss hat Konzentrationswirkung gemäß § 75 Abs. 1 VwVfG und kann daher andere Genehmigungen (z.B. § 17 BNatSchG) mit umfassen		
	§ 78 Abs. 1 Nr. 8, Abs. 4 und 6 WHG	repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt für die Umwandlung von Grünland in Acker in ausgewiesenen oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten		

Immissions- schutzrecht	§ 4 BlmSchG i.V.m. 4. BImSchV	präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für genehmigungspflichtige Anlagen, wie z.B. Tierhaltungs-, Biogasanlagen oder Güllebehälter ab einer in der 4. BImSchV festgelegten Größe - gebundene Genehmigung gemäß § 6 Abs. 1 BImSchG - Genehmigung umfasst gemäß § 13 BImSchG auch andere Genehmigungen, mit Ausnahme der wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung (Konzentrationswirkung)	nach Landesrecht für Immissionsschutz zuständige Behörde (i.d.R. Immissionsschutzbehörden)	keine Anwendbarkeit bei landwirtschaftlichen Acker- und Grünlandflächen, da diese nach h.M. keine Anlagen i.S.v. § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG sind
Bodenschutz- recht		keine Genehmigungsvorbehalte		keine Genehmigungsvorbehalte
Düngerecht	§ 4 Abs. 4 und 5 DüV	repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt bezüglich der Höchstmenge an jährlich ausgebrachtem Stickstoff aus tierischem Wirtschaftsdünger und bestimmter Jahreszeiten für Düngemittel mit wesentlichem Gehalt an verfügbarem Stickstoff	nach Landesrecht zuständige Behörde (i.d.R. Landwirtschaftsämter)	kein allgemeiner präventiver Genehmigungsvorbehalt für das Ausbringen von Düngemitteln jeglicher Art
Abfallrecht	§§ 4 Abs. 6, 5 AbfKlärV § 6 BioAbfallV § 10 BioAbfallV	repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt bezüglich des Ausbringens von Klärschlamm in naturschutzrechtlichen Schutzgebieten oder gesetzlich geschützten Biotopen repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt bezüglich der Menge der ausgebrachten Bioabfälle sowie bezüglich bestimmter Inhaltsstoffe Ausnahmegenehmigung bezüglich bestimmter Bioabfälle	nach Landesrecht zuständige Behörde im Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde nach Landesrecht zuständige Behörde im Einvernehmen mit der Landwirtschaftsbehörde	kein allgemeiner präventiver Genehmigungsvorbehalt für das Ausbringen von Klärschlämmen und Bioabfällen, sondern nur präventive oder gar nachträgliche Anzeigepflichten (§ 7 AbfKlärV; § 6 Abs. 1 BioAbfallV)

Pflanzen- schutzrecht	Art. 4, 29 Verordnung 1107/2009; §§ 33-51 PflSchG §§ 12 Abs. 1 und 6, 22 Abs. 2 PflSchG § 12 Abs. 2 PflSchG	präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für die Zulassung und das Inverkehrbringen von Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln außerhalb des zugelassenen Anwendungsgebietes repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf befestigten oder nicht land- und forstwirtschaftlich genutzten Freiflächen sowie in unmittelbarer Nähe von oberirdischen Gewässern oder Küstengewässern	berichterstattender Mitgliedstaat bzw. in Deutschland das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit nach Landesrecht zuständige Behörden (i.d.R. Landwirtschaftsämter)	kein allgemeiner präventiver Genehmigungsvorbehalt für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf landwirtschaftlichen Flächen und für das Lagern und Abfüllen der Mittel anders als bei sonstigen Bewirtschaftungsmaßnahmen entscheidet bei Pflanzenschutzmitteln mit negativen Auswirkungen für besonders und streng geschützte Arten nicht die Naturschutzbehörde (vgl. § 45 Abs. 7 BNatSchG), sondern die landesrechtlich für das PflSchG zuständige Behörde, wobei weder ein Einvernehmen noch ein Benehmen mit den Naturschutzbehörden erforderlich ist
	§ 13 Abs. 4 PflSchG § 14 Abs. 1 PflSchG	>repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, wenn diese besonders oder streng geschützte Tier- und Pflanzenarten beeinträchtigen können (entspricht §§ 44 Abs. 1, 45 Abs. 7 BNatSchG, wobei hier nicht die Naturschutzbehörde zuständig ist) das BMELV kann im Einvernehmen mit dem BMWi und BMU und mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung präventive oder repressive Genehmigungsvorbehalte für die Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel, die Verwendung von Pflanzenschutzmittelgeräten und die Nutzung von mit Pflanzenschutzmitteln belasteten Flächen oder Erzeugnissen einführen	noch nicht normiert	

Flur- bereinigungs- recht	§§ 34 Abs. 1 , 85 Nr. 5 FlurbG § 41 Abs. 3 und 4 FlurbG § 58 Abs. 1 und 3 FlurbG § 17 Abs. 2 FlurbG	präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Änderungen der Grundstücksnutzung, die Errichtung oder Änderung baulicher Anlagen und die Beeinträchtigung oder Beseitigung von Bäumen und Gehölzen während des Flurbereinigungsverfahrens (Veränderungssperre) präventiver Planfeststellungsvorbehalt bzw. Plangenehmigungsvorbehalt für Wege- und Gewässerpläne mit landschaftspflegerischem Begleitplan der unteren Flurbereinigungsbehörde • die Planfeststellung hat Konzentrationswirkung gemäß § 41 Abs. 5 FlurbG und § 75 Abs. 1 VwVfG und kann daher andere Genehmigungen (z.B. § 17 BNatSchG; § 8 WHG) mit umfassen präventiver Genehmigungsvorbehalt für den Flurbereinigungsplan der unteren Flurbereinigungsbehörde, der selber eine Allgemeinverfügung i.S.v. § 35 S. 2 VwVfG ist präventiver Genehmigungsvorbehalt für Verträge der Teilnehmergeinschaft	untere Flur- bereinigungsbehörden der Länder obere Flur- bereinigungsbehörden der Länder obere Flur- bereinigungsbehörden der Länder	
---------------------------------	---	---	---	--

Direkt- zahlungsrecht - Cross Compliance	Art. 20 ff., 33 ff. Verordnung 73/2009; Art. 8, 25 Verordnung 1120/2009; § 2 DirektZahlVerp fIG; § 7 InVeKoS V Dauergrünland- erhaltungs- verordnungen der Länder	behördliche Entscheidung über die Zuweisung von Direktzahlungen (Betriebsprämien), keine Zulassungsprüfung für eine bestimmte Bewirtschaftung, sondern nur ein finanzieller Bewilligungsbescheid. • bei der Zuweisungsentscheidung erfolgt keine Prüfung der Cross Compliance-Anforderungen, diese sind vielmehr Auflagen der Prämien-gewährung • allerdings muss der Landwirt im Antrag u.a. Angaben zu den Dauergrünlandflächen, zum geplanten Ausbringen von Klärschlämmen, zu den vorhandenen Landschaftselementen, zur Annahme externer Wirtschaftsdünger und zur Bewässerung machen (§ 7 Abs. 2 und 3 InVeKoS V) • Verstöße gegen Cross Compliance-Anforderungen können zu einer Kürzung der gewährten oder noch zu gewährenden Prämienzahlungen führen (Art. 23 Verordnung 73/2009) repressiver oder präventiver Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Dauergrünland in Acker, wenn im betreffenden Bundesland gegenüber 2003 der Anteil des Dauergrünlands an der landwirtschaftlichen Fläche um mehr als 5 Prozent zurückgegangen ist	nach Landesrecht zuständige Landwirtschaftsbehörde nach Landesrecht zuständige Landwirtschaftsbehörde	
Baurecht	Landesbau- ordnungen (z.B. §§ 61 ff. BO Rh-Pf; Art. 55-58 BayBO)	präventiver Genehmigungsvorbehalt für bestimmte bauliche Anlagen, wobei zwischen den Bundesländern Unterschiede bestehen	nach Landesrecht zuständige Behörden (Bauämter)	kein genereller bundesrechtlicher Genehmigungsvorbehalt zur Durchsetzung von Bauleitplänen oder bauplanungsrechtlichen Vorschriften
Bioenergie- recht	§§ 33, 43 BioSt-NachV und §§ 33, 43 Biokraft-NachV	präventiver Genehmigungsvorbehalt für die Anerkennung von Zertifizierungssystemen und Zertifizierungsstellen	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	wegen des Zertifizierungssystems kein präventiver Genehmigungsvorbehalt für den Anbau der zu zertifizierenden Biomasse

Ökolandbau	Art. 27 Abs. 4 Buchstabe b Satz 2 Verordnung 834/2007; § 4 ÖLG	Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ein Kontrollsystem einzuführen und die Kontrollstellen zu überwachen	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (§ 2 Abs. 2 ÖLG)	aufgrund des Zertifikatsystems kein präventiver Genehmigungsvorbehalt gegenüber Landwirten bezüglich Art und Weise der Bewirtschaftung
------------	---	--	---	---

Die Zahl der in der Tabelle 27 (S. 441) aufgelisteten Genehmigungsvorbehalte wirkt auf den ersten Blick beachtlich. Nicht alle gelten aber direkt für die Landwirtschaft. Insbesondere die landwirtschaftliche Bodennutzung ist von etlichen Vorbehalten generell oder zumindest im Regelfall freigestellt (§ 14 Abs. 2 BNatSchG; § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG). Teilweise beruht die Nichtanwendung auf die Landwirtschaft auch nur auf der restriktiven Auslegung von Tatbestandsmerkmalen durch die Rechtsprechung und herrschende Literaturmeinung. Dies ist der Fall bei diffusen Einträgen aus der Landwirtschaft, die grundsätzlich keine wasserrechtlichen Benutzungen sein sollen (siehe 5.3.5); beim immissionsschutzrechtlichen Anlagenbegriff in § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG, worunter aufgrund einer Aussage des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren normale landwirtschaftliche Flächen nicht subsumiert werden (siehe 5.3.6); oder beim Eingriffstatbestand, welcher nach überwiegender Ansicht weder stoffliche Einträge noch Nutzungsintensivierungen von Grundflächen umfasst (siehe 3.3.2.2, 5.3.8.2). In der Praxis können derartige Unklarheiten dazu führen, dass die Landwirte i.d.R. keinen Antrag auf Genehmigung eines Eingriffs nach § 17 Abs. 3 BNatSchG oder auf eine wasserrechtliche Erlaubnis einer Benutzung nach § 8 WHG stellen. Gar keinen Genehmigungsvorbehalt enthält das Bodenschutzrecht. Für die landwirtschaftliche Bodennutzung ist daher, obwohl sie mehr als 50 Prozent der Böden in Deutschland bewirtschaftet, keine Genehmigung erforderlich. Bodenbezogene Genehmigungsvorbehalte bestehen lediglich im Bereich des Grünlandschutzes, allerdings im BNatSchG, WHG, Bioenergierecht und in den Dauergrünlanderhaltungsverordnungen und damit außerhalb des Bodenschutzrechts (siehe 3.3.5). Ebenfalls keine allgemeinen Genehmigungsvorbehalte bestehen gegenüber der Düngung und dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Hier können lediglich Ausnahmegenehmigungen zu gesetzlichen Anforderungen beantragt werden.

Besser sieht die Situation bei den landwirtschaftlichen Anlagen aus. Hierunter zählen Betriebsgebäude, Tierhaltungsanlagen, Lagerflächen und -behälter sowie Biogasanlagen, aber auch Abgrabungen, Aufschüttungen, fest installierte Maschinen und bewegliche Fahrzeuge und Geräte. Alle baulichen Anlagen bedürfen grundsätzlich einer Baugenehmigung nach den Landesbauordnungen, bei der auch die bauplanungsrechtlichen Anforderungen zu prüfen sind. Die Länder haben aber bestimmte bauliche Anlagen von der Genehmigungspflicht befreit. Eine Baugenehmigung ist ebenfalls entbehrlich, wenn wie bei Tierhaltungs- und Biogasanlagen sowie Güllelagern eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erforderlich ist, da hier aufgrund der Konzentrationswirkung die Immissionsschutzbehörde über die bauliche Zulassung mitentscheidet (§ 13 BImSchG). Ähnliches gilt, wenn planfeststellungspflichtige Gewässerausbau- oder Wege- und Gewässerpläne erfolgen. Hier kann gemäß § 75 Abs. 1 VwVfG die Wasser- oder Flurbereinigungsbehörde über die Baugenehmigung entscheiden. Ebenfalls in der Praxis einfacher durchzusetzen sind die naturschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehalte, da sowohl die Eingriffsprüfung als auch die FFH-Verträglichkeitsprüfung, sofern im konkreten Fall einschlägig, im Rahmen dieser anlagenbezogenen Genehmigungsentscheidung mit zu prüfen sind (§§ 17 Abs. 1, 34 Abs. 1 BNatSchG).

11.3.2. Optionen für die Verbesserung bestehender oder die Schaffung weiterer Genehmigungsvorbehalte

Genehmigungsvorbehalte sind wie oben ausgeführt ein wichtiges ordnungsrechtliches Instrument zur Umsetzung des Vorsorgeprinzips, für den Vollzug und für die Rechtssicherheit. Es erfüllt mehrere für einen effektiven und effizienten Gesetzesvollzug bedeutende Funktionen: aufschiebende Wirkung bis zur behördlichen Genehmigungsentscheidung, Informationsverschaffung der Behörden, Prüfungspflicht der Behörden sowie einzelfallbezogene verbindliche Verwaltungsentscheidung (siehe Kapitel 8.3). Zwar verursachen Genehmigungsvorbehalte bei den Landwirten und den Behörden einen höheren Verwaltungsaufwand, in Anbetracht der Bedeutung der agrarumweltrechtlichen Schutzgüter dürften aber die Vorteile überwiegen. Für die Weiterentwicklung der Genehmigungsvorbehalte im Bereich des Agrarumweltrechts bestehen verschiedene Optionen. Zum einen können die existierenden maßnahmenbezogenen Genehmigungspflichten weiter ausgebaut und ergänzt werden, zum anderen könnte eine allgemeine Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung die maßnahmenbezogenen Genehmigungsvorbehalte bündeln.

11.3.2.1. Maßnahmenbezogene Genehmigungspflichten

Mit maßnahmenbezogenen Genehmigungspflichten würde der bisherige Weg fortgesetzt, bei dem besonders relevante Einzelmaßnahmen der Bewirtschaftung im jeweiligen Fachrecht Genehmigungsvorbehalten unterworfen werden. An erster Stelle stehen hier der Abbau von Freistellungen und Ausnahmen zugunsten der Landwirtschaft sowie die rechtliche Klarstellung von rechtswissenschaftlichen Zweifelsfragen. Im Einzelnen kommen bei folgenden Vorschriften bzw. Rechtsgebieten Klarstellungen, Änderungen oder ergänzende Genehmigungsvorbehalte in Betracht:

- Klarstellung in § 14 Abs. 1 BNatSchG, dass auch stoffliche Einträge in den Naturhaushalt und landwirtschaftliche Nutzungsintensivierungen Eingriffe sind, da sie die Nutzung von Grundflächen verändern.
- Aufhebung der pauschalen Regelvermutung zugunsten der ordnungsgemäßen Landwirtschaft in § 14 Abs. 2 BNatSchG, da die Anforderungen der guten fachlichen Praxis gegenwärtig nicht die Einhaltung der Ziele des Naturschutzes sicherstellen. Will man an einer pauschalen Freistellung der Landwirtschaft von der Eingriffsprüfung festhalten, sind rechtliche Sicherungen für eine Kompensation der Beeinträchtigungen zu treffen (z.B. in Form eines pauschalen Mindestanteils extensiver Betriebsflächen).
- Änderung der Anzeigepflicht in § 34 Abs. 6 BNatSchG bei Natura 2000 in einen Genehmigungsvorbehalt für bestimmte festzulegende landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen in oder in einem Abstand von 500 m zu einem Natura 2000 Gebiet, da nur durch die Naturschutzbehörden eine objektive FFH-Verträglichkeitsvorprüfung (Screening) erfolgen kann. Zu den genehmigungspflichtigen Maßnahmen sollten u.a. die Beweidung, die Düngung, der Pflanzenschutzmitteleinsatz, die Umwandlung von Dauergrünland oder Dauerkulturen in Acker und die Be- und Entwässerung gehören.
- Klarstellung in § 9 WHG oder im Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht, dass das Ausbringen von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln generell oder ab einer

bestimmten Menge je Hektar und Jahr eine wasserrechtliche Benutzung darstellt und der wasserrechtlichen Erlaubnis bedarf.

- Aufhebung der pauschalen Freistellung der gewöhnlichen Entwässerung landwirtschaftlicher Flächen in § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG, da die gewöhnliche Entwässerung für den Landschaftswasserhaushalt, die Hochwassergefahr und den Stoffeintrag wesentlich ist und daher einem Genehmigungsvorbehalt nach §§ 8, 9 WHG unterworfen werden sollte. Dies sollte nicht nur für die Neuanlage, sondern auch für größere Instandsetzungsarbeiten¹⁴²⁶ gelten, um die bestehenden Entwässerungsanlagen dem wasserrechtlichen Genehmigungsvorbehalt zu unterwerfen. Nur so kann eine effektive öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung der Oberflächengewässer und der Grundwasserkörper erfolgen.
- Harmonisierung der bundes- und landesrechtlichen Vorschriften zum Schutz von Dauergrünland bzw. Grünland zu einem bundesrechtlichen repressiven Genehmigungsvorbehalt für den Umbruch von jeglichem Dauergrünland und von Grünland auf bestimmten Standorten (z.B. Überschwemmungsgebiete, Gewässer-randstreifen, Hanglagen).¹⁴²⁷ Gegenwärtig sind die präventiven oder repressiven Genehmigungsvorbehalte zum Schutz von Grünland über BNatSchG, WHG, DirektZahlVerpflG, DirektZahlVerpflV, BioSt-NachV, BioKraft-NachV und landesrechtliche Dauergrünlanderhaltungsverordnungen verteilt und beinhalten unterschiedliche Anforderungsniveaus. Eine einheitliche Bundesregelung (z.B. im BBodSchG, BNatSchG oder im Landwirtschaftsgesetz) würde den Landwirten und Vollzugsbehörden mehr Klarheit über die jeweils geltenden Anforderungen bringen und die Einhaltung und den Vollzug erleichtern. Der ordnungsrechtliche Genehmigungsvorbehalt ließe sich mittels Verweisung mit dem Beihilferecht verbinden und könnte so die europarechtlichen Cross Compliance-Anforderungen und Bioenergie-Nachhaltigkeitsanforderungen umsetzen (vgl. § 4a DirektZahlVerpflV).
- Einheitliche Zuständigkeit der Naturschutzbehörden beim besonderen Artenschutz und zwar sowohl für die Anordnung von Bewirtschaftungsmaßnahmen in § 44 Abs. 4 BNatSchG und § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG als auch für die Genehmigung von Ausnahmen bei Verstößen gegen die besonderen europäischen Artenschutzvorschriften in § 45 Abs. 7 BNatSchG und § 13 Abs. 4 PflSchG. Während im BNatSchG die Naturschutzbehörden zuständig sind, können bei Pflanzenschutzmitteln die Länder entscheiden, welche Behörde hier zuständig ist (§ 59 Abs. 1 PflSchG). Damit für die Bewirtschaftungsanordnungen und Ausnahmegenehmigungen für Pflanzenschutzmittel die gleiche ökologische Fachkompetenz wie bei anderen beeinträchtigenden Maßnahmen zu Grunde liegt, sollten auch hier die Naturschutzbehörden zuständig sein. Andernfalls kann es in der Praxis zu unterschiedlichen Standards für die gleiche Fläche kommen.
- Der Schutz vor Luftschadstoffen könnte verbessert werden, wenn der Kreis der genehmigungspflichtigen landwirtschaftlichen Anlagen im Anhang der 4. BImSchV erweitert und die Schwellen für Tierhaltungsanlagen, Güllelager und

¹⁴²⁶ Diese sind i.d.R. nach ein paar Jahrzehnten nötig (vgl. Dannowski in: Berger/Pfeffer/Kaletka 2011, S. 258 f.).
¹⁴²⁷ Befürwortend z.B. Oppermann et al. 2010, S. 328.

Biogasanlagen abgesenkt werden. Zugleich empfiehlt es sich auch zu prüfen, welche landwirtschaftlichen Acker-, Grünland- und Sonderkulturflächen nicht nur Anlagen im Sinne von § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG sein sollten (siehe 10.2.2), sondern einem Genehmigungsvorbehalt unterworfen werden sollten (z.B. Maisanbauflächen). Für die betreffenden Betriebe würden dann die anspruchsvolleren Betreiberpflichten des § 5 Abs. 1 BImSchG gelten, wonach schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren sowie erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden dürfen (Nr. 1). Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung hätte gemäß § 13 BImSchG Konzentrationswirkung und würde u.a. auch erforderliche Baugenehmigungen, Eingriffs- und FFH-Verträglichkeitsprüfungen, Genehmigungen für Dauergrünlandumbruch und Ausnahmegenehmigungen in Schutzgebieten umfassen. Sie würde auch neu eingeführte Genehmigungsentscheidungen (z.B. über den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln) einschließen, sofern diese nicht ausdrücklich ausgenommen werden. Letzteres ist gegenwärtig der Fall hinsichtlich allen Genehmigungsentscheidungen, die im Ermessen der zuständigen Behörden stehen (z.B. wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung, Planfeststellungen), da die immissionsschutzrechtliche Genehmigung als gebundene Entscheidung ausgestaltet ist (§ 6 Abs. 1 BImSchG). In Anbetracht der nicht an Grundstücksgrenzen gebundenen Emissionen, der gebietsbezogenen Luftreinhalteplanung und des nunmehr mit dem Treibhausemissionshandelsgesetz eingeführten öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsregimes für Treibhausgase sollte die Gebundenheit der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung überdacht werden. Würde sie ins behördliche Ermessen¹⁴²⁸ gestellt, könnten im Rahmen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung auch die damit im Zusammenhang stehenden wasserrechtlichen Erlaubnisse oder Bewilligungen mitentschieden werden.

- Änderung des Prüfungsumfangs bei der beihilferechtlichen Genehmigung von Direktzahlungen dahingehend, dass nur bei bisheriger Einhaltung der Cross Compliance-Anforderungen die Prämien in voller Höhe gewährt werden. Gegenwärtig wird die bisherige Einhaltung der Cross Compliance-Anforderungen in der Bewilligungsentscheidung nicht geprüft, sondern es erfolgt eine nachträgliche Stichprobenkontrolle bei mindestens 1 % der empfangenden Betriebsinhaber (siehe 3.4.1.1 und 3.4.3.3). Bei Verstößen müssen Landwirte gegebenenfalls Teile der erhaltenen Beihilfen wieder zurückzahlen. Mit der Änderung würde auf die Einhaltung in der Vergangenheit abgestellt werden. Dies entspräche den Zuverlässigkeitsprüfungen im Gewerbebereich (§ 35 GewO) oder im Pflanzenschutzmittelrecht (§ 9 PflSchG). Hierdurch wird der Vollzug der Cross Compliance-Anforderungen effektiver und effizienter, da es nunmehr dem antragstellenden Landwirt obliegt, die Einhaltung der Cross Compliance Vorschriften im vorangegangenen Förderungsjahr nachzuweisen. Allein im Fall einer Erstbeantragung von Direktzahlungen wäre diese Prüfung nicht möglich. Auf diesen in der Praxis höchst seltenen Sonderfall müsste dann das bisherige Prüfverfahren weiter anwendbar sein.

¹⁴²⁸ Es empfiehlt sich, hier wie in § 12 Abs. 2 WHG auch von einem Bewirtschaftungsermessen zu sprechen.

- Neben diesen Änderungen und Klarstellungen bei bestehenden Genehmigungsvorbehalten empfiehlt es sich in Anbetracht der erheblichen bestehenden Umweltauswirkungen von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln (siehe Kapitel 5.2.1 bis 5.2.3) auch für deren Einsatz Genehmigungsvorbehalte aufzustellen. Eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage zur Einführung einer Genehmigungspflicht mittels Rechtsverordnung besteht für Pflanzenschutzmittel gemäß § 14 Abs. 1 PflSchG. Gleichwohl wäre eine gesetzliche Normierung im PflSchG zu bevorzugen. Die Genehmigungsvorbehalte sollten grundsätzlich für alle Dünge- und Pflanzenschutzmittel gelten, da auch weniger nährstoffreiche Düngemittel oder weniger gefährliche Pflanzenschutzmittel bei übermäßiger Ausbringung negative Umweltauswirkungen hervorrufen. Da ein Genehmigungsvorbehalt für jede einzelne Ausbringung bzw. Behandlung einen übermäßigen Verwaltungsaufwand mit sich bringen würde, sollte sich der Genehmigungsvorbehalt auf einen vom Landwirt für einen bestimmten Bewirtschaftungszeitraum (z.B. ein Jahr oder drei Jahre) zu erstellenden Dünge- und Pflanzenschutzplan beziehen. In dem Plan sollten dabei auch Maßnahmen zur Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit (z.B. Zwischenfruchtanbau, Anteil der verbleibenden pflanzlichen Reststoffe) und alternative, nicht chemische Maßnahmen zum Pflanzenschutz (z.B. Fruchtfolgegewechsel, mechanische oder biologische Schutzmaßnahmen) vorgesehen werden.¹⁴²⁹ Zwar planen Landwirte im Rahmen der Fruchtfolge i.d.R. für mehrere Jahre die Reihenfolge ihrer angebauten Kulturen. Gleichwohl kann aus Gründen veränderter Marktnachfrage oder Witterungen der Anbau anderer Kulturen erforderlich sein. Auch der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln variiert je nach Witterung und Krankheits- oder Schädlingsbefall der Pflanzen. Insofern muss der zu genehmigende Dünge- und Pflanzenschutzplan Unsicherheiten und Risiken durch mögliche Ersatz- und Notfallmaßnahmen berücksichtigen können. Gleichwohl würde ein Genehmigungsvorbehalt die Möglichkeit bieten, dass die Behörden aufgrund besonderer Schutzgüter, bestehender Umweltbelastungen, der Gesamtsituation im Landschaftsgebiet/Naturraum bzw. bisheriger Nährstoffbilanzen oder des bisherigen Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln bestimmte Mittel ausschließen oder ihre Anwendungsmenge und -häufigkeit begrenzen. Die Behörden könnten weiterhin in ihrer Genehmigungsentscheidung standortbezogene maximale Nährstoffüberschüsse für Stickstoff und Phosphor festlegen. Beim Pflanzenschutz könnten sie im Sinne von Anhang III der europäischen Pflanzenschutz-Richtlinie 2009/128 die Schadschwellen standort- und kulturbezogen bestimmen, ab denen im Rahmen des integrierten Pflanzenschutzes erst der Einsatz synthetischer Pflanzenschutzmittel zulässig ist. Denkbar wäre auch, dass die Behörden in der Genehmigung konkret bestimmte mechanische oder biologische Pflanzenschutzmaßnahmen vorschreiben und bestimmte Wirkstoffe für diese Flächen verbieten oder gestatten. Um den Verwaltungsaufwand für Behörden und kleine landwirtschaftliche Betriebe zu begrenzen, empfiehlt es sich, erst ab einer bestimmten Betriebsgröße entsprechende Genehmigungsvorbehalte einzuführen und Betriebe des ökologischen Landbaus generell aufgrund der höheren Umweltstandards und des eigenen Zertifizierungssystems auszunehmen.

¹⁴²⁹ Vgl. Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2009.

11.3.2.2. Allgemeine Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung

Die vorangehend vorgestellten Möglichkeiten eines Ausbaus der maßnahmenbezogenen Genehmigungsvorbehalte können in ihrer Gesamtheit das Problem einer Überbürokratisierung aufwerfen und die Transaktionskosten für die Landwirte, die Behörde und die Gesellschaft insgesamt zu sehr ansteigen lassen. Zwar lässt sich dies in gewissem Umfang durch Subsidiaritätsregeln vermeiden (z.B. § 17 Abs. 1 BNatSchG), dabei sollte zum Schutz der Umwelt aber der Prüfungsumfang nicht minimiert werden. Eine allgemeine landwirtschaftliche Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung könnte die Nachteile eines Ausbaus der Genehmigungsvorbehalte verringern, ohne die Vorteile eines Genehmigungsvorbehalts für die Allgemeinheit, aber auch für den Landwirt zu schmälern. Sie würde einen umfassenden Blick auf den landwirtschaftlichen Betrieb ermöglichen und könnte als Umweltbetriebsprüfung¹⁴³⁰ dazu dienen, das Betriebskonzept maßnahmenübergreifend hinsichtlich einer nachhaltigeren Bewirtschaftung zu optimieren. Des Weiteren könnten die besonders geschützten oder zu bewirtschaftenden Flächen schlag- oder flurkartenbezogen ausgewiesen oder festgesetzt werden.

Genehmigungspflichten mit Konzentrationswirkung bestehen gegenwärtig schon für Tierhaltungs- und Biogasanlagen, die einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehalt unterliegen, da bei der Immissionsgenehmigung auch andere Genehmigungen mit umfasst sind, wenn auch nicht alle (§ 13 BImSchG). Eine verfahrens- und materiellrechtliche Konzentration weisen auch Planfeststellungsverfahren auf (§ 75 Abs. 1 VwVfG), wie sie z.B. für Maßnahmen des Gewässerausbaus sowie für flurbereinigungsrechtliche Wege- und Gewässerpläne vorgeschrieben sind.

Die Konzentrationswirkung einer allgemeinen Betriebsgenehmigung sollte möglichst die in Abschnitt 11.3.2.1 genannten einzelnen Genehmigungsvorbehalte umfassen und trotz des behördlichen Ermessens auch wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen mit einschließen, da die Übergänge zwischen gebundener und im Ermessen stehender Genehmigung in Anbetracht der Komplexität umweltrechtlicher Auswirkungen und Regelungen und der damit verbundenen behördlichen Beurteilungsspielräume fließend sind. Die Konzentrationswirkung würde die Anzahl der Zulassungspflichten minimieren und eine umfassende Rechtssicherheit für Land- und Forstwirte gewährleisten (z.B. hinsichtlich des europäischen Habitat- und Artenschutzes, der Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie und der Umweltschadenshaftung). Sie könnte die Akzeptanz der landwirtschaftlichen Agrarsubventionen in der Bevölkerung wesentlich erhöhen, wenn das Beihilferecht daran anknüpft bzw. in der Genehmigung auch über die Beihilfen entschieden wird. Umgekehrt muss eine Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Landwirten und Behörden in Anbetracht der Erfahrungen mit Zulassungspflichten in anderen Wirtschaftsbereichen nicht zwangsläufig der Fall sein.

Aufgrund der stetigen betriebswirtschaftlich, technisch oder ökologisch bedingten Veränderungen und Entwicklungen in der Landwirtschaft sollte die Genehmigung nicht wie bisher z.B. im Immissionsschutzrecht als einmalige, unbefristete Zulassungsentscheidung ausgestaltet werden, da sie ansonsten die Funktion als Vorsorge- und Kontrollinstrument verlieren würde. Die Genehmigungsdauer ist stattdessen wie im

¹⁴³⁰ Vgl. Knickel 2002, S. 203.

Wasserrecht gesetzlich zu befristen. Bei landwirtschaftlichen Anlagen (z.B. Ställe, Dung- und Güllelager, Ausbringungsmaschinen) könnte sich die Genehmigungsdauer an den durchschnittlichen technischen Haltbarkeitszeiträumen orientieren. Bei der Bodennutzung bedarf es jedoch kürzerer Genehmigungsperioden, da die Veränderungen mit dem i.d.R. jährlichen Wechsel der angebauten Ackerkulturen oder den Anpassungen des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes hier schneller erfolgen. Der Zeitraum könnte an klassische landwirtschaftliche Bewirtschaftungszyklen anknüpfen.¹⁴³¹ Hierbei ist ein Kompromiss zwischen möglichst hoher Steuerungswirkung und möglichst geringem Verwaltungsaufwand zu finden. Insgesamt empfiehlt es sich eine allgemeine Betriebsgenehmigung zumindest bezüglich der Bodennutzung als periodisch wiederkehrende Pflicht auszugestalten.

Eine generelle Unverhältnismäßigkeit einer Betriebsgenehmigung für Landwirte kann trotz der Verwaltungskosten nicht unterstellt werden,¹⁴³² da Genehmigungsvorbehalte ein allgemein anerkanntes Instrument staatlichen Handelns sind¹⁴³³ und auch der hier verfolgte ökologische Zweck mit Art. 20a GG von der Verfassung anerkannt ist. Sofern sichergestellt ist, dass landwirtschaftliche Betriebe ihren Betrieb – wenn auch gegebenenfalls mit Auflagen – ausüben können, und der Verwaltungsaufwand das übliche Maß nicht überschreitet, ist in dem Erfordernis einer Betriebsgenehmigung keine unverhältnismäßige Beschränkung der Grundrechte zu erblicken. Zusätzlich können am Anfang Übergangsfristen oder finanzielle Zuschüsse mögliche Härten abfedern. Dies bedeutet aber nicht, dass damit schon jede einzelne Genehmigungsentscheidung verhältnismäßig ist. Vielmehr muss jede Genehmigungsentscheidung und jede inhaltliche Festsetzung die verfassungsrechtlichen Grenzen beachten und auch die einfachgesetzlichen Entscheidungs- und gegebenenfalls Ermessensgrenzen einhalten (siehe Abschnitt 11.1).

Im Folgenden werden mögliche Prüfungs- und Entscheidungsinhalte einer Betriebsgenehmigung skizziert. Die vorgestellten potentiellen Inhalte sind nicht abschließend. Ihnen liegen auch keine Kostenüberlegungen hinsichtlich der öffentlichen Verwaltung oder der Landwirte zu Grunde, vielmehr bedarf dies weitergehender ökonomischer Untersuchungen. Welche Aspekte im Einzelnen Gegenstand einer solchen Genehmigung sein können, hängt stark von den bestehenden und zukünftigen Möglichkeiten der einfachen Erhebung und Überwachung von Betriebsabläufen und insbesondere von betriebsbezogenen Umweltindikatoren ab. Fortschritte bei der Datenverarbeitung sowie der Informationsgewinnung durch Technologien der Präzisionslandwirtschaft könnten hier in den nächsten Jahren oder Jahrzehnten die Möglichkeiten deutlich erweitern.

Mögliche Prüfungs- und Entscheidungsinhalte:

- behördliche Prüfung von vorzulegenden schlagbezogenen Angaben zum bisherigen Zustand der Flächen hinsichtlich Grad der Bodenerosion, Humusgehalt, Grad der Bodenverdichtung sowie Anzahl vorhandener Indikatorarten auf der Fläche und im Boden

¹⁴³¹ Z.B. die dreijährige Fruchtfolge, wie sie § 3 Abs. 3 DirektZahlVerpflG als guten ökologischen und landwirtschaftlichen Standard vorsieht.

¹⁴³² So aber teilweise die im Rahmen der Bewertung befragten Personen (siehe Kapitel 15.1.2).

¹⁴³³ Vgl. nur BVerfG Urt. v. 5.8.1966 – 1 BvF 1/61, BVerfGE 20, 150 (154 ff.); Kloepfer 2004, § 5 Rn. 46 ff.

- behördliche Prüfung der vorzulegenden schlagbezogenen Nährstoffbilanzen der z.B. letzten drei Jahre sowie der schlagbezogenen Aufzeichnungen der eingesetzten Pflanzenschutzmittel der z.B. letzten drei Jahre
- behördliche Prüfung von vorzulegenden anlagenbezogenen Unterlagen, sofern Anlagen neu errichtet oder erweitert oder die Nutzungen verändert werden
- Festsetzung von standortbezogenen Umweltqualitätszielen (z.B. maximale Nährstoffüberschüsse für Stickstoff und Phosphor, Humusgehalte von Böden, Vorhandensein bestimmter wildlebender Tier- oder Pflanzenarten)
- Festsetzung von Anforderungen zur Begrenzung der Emissionen bei landwirtschaftlichen Anlagen
- anlagenbezogene Festsetzung zu den erforderlichen Ausbringungsflächen für Gülle, Dung und Gärreste bei landwirtschaftlichen Tierhaltungsanlagen und Biogasanlagen
- Festsetzung von anlagen- und standortbezogenen Lagerkapazitäten für Tierexkrementen und Gärreste
- gegebenenfalls Festsetzung einer standortbezogenen Obergrenze zum Tierbesatz
- standörtliche Festsetzung der Flächen i.S.v. § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG (Moorflächen, Feuchtfelder, Flächen mit erosionsgefährdender Hangneigung)
- standörtliche Festsetzung der Flächen mit geschützten Biotopen i.S.v. § 30 BNatSchG und Landesnaturschutzgesetzen sowie von Dauergrünland, dessen Umbruch nach § 14 Abs. 1 BNatSchG einen Eingriff darstellt
- standörtliche Festsetzung von Gewässerrandstreifen und Überschwemmungsflächen i.S.v. §§ 38, 78 Abs. 1 WHG; § 3 Abs. 6 und 7 DüngV sowie i.S.v. § 1 Abs. 2 PflSchG
- standörtliche Festsetzung der Landschaftselemente i.S.v. § 4 DirektZahlVerpflV
- Festsetzung von standortbezogenen Artenschutzanforderungen und -maßnahmen i.S.v. § 44 Abs. 4 BNatSchG und § 13 Abs. 3 PflSchG (z.B. Schutzzeiten, Schutzflächen, bestimmte Maschinen)
- Festsetzung von standortbezogenen Anforderungen an den integrierten Pflanzenschutz, insbesondere Festsetzung von Schadschwellen, Verbot oder Zulassung bestimmter Wirkstoffe sowie Festsetzung von zu ergreifenden mechanischen oder biologischen Pflanzenschutz(vorsorge)maßnahmen
- Festsetzung von standortbezogenen Anforderungen an den Schutz vor Wasser- und Winderosion i.S.v. § 17 Abs. 3 BBodSchG und § 8 Abs. 6 BBodSchG
- Festsetzung von standortbezogenen Anforderungen zum Hochwasserschutz i.S.v. § 78 Abs. 5 WHG
- standortbezogene Emissionsanforderungen an den Schutz von Oberflächengewässern und Grundwasser i.S.v. §§ 8 f. WHG
- gegebenenfalls standortbezogene Anforderungen zur Sicherstellung der Schutzziele in naturschutz-, bodenschutz- oder wasserrechtlichen Schutzgebieten

- gegebenenfalls wasserrechtliche Erlaubnis für die Entwässerung von landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere nach Aufhebung von § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG
- gegebenenfalls Festsetzung der ökologischen Vorrangflächen i.S.d. Direktzahlungsrechts bzw. ökologischer Ausgleichsflächen im Fall eines pauschalierten Eingriffsausgleichs (siehe Kapitel 9.2.3.3)

Um den Verwaltungsaufwand für Behörden und Landwirte zu begrenzen, sollten Landwirte mit einer kleinen Betriebsgröße, einem geringen jährlichen Umsatz oder geringen Umweltauswirkungen von einer Betriebsgenehmigung ausgenommen werden. Die durchschnittliche Betriebsgröße lag 2010 in Deutschland bei Nebenerwerbsbetrieben bei 20,8 ha und bei Haupterwerbsbetrieben bei 60,5 ha, wobei es innerhalb der Bundesländer große Unterschiede gibt.¹⁴³⁴ Da auch von kleinen Betrieben Umweltauswirkungen ausgehen, die bei Kumulation erhebliche Umweltbeeinträchtigungen verursachen können, sollte die Grenze nicht allein nach Aspekten des Verwaltungsaufwandes, sondern auch nach Umwelterfordernissen gezogen werden. Würde man von den knapp 300.000 landwirtschaftlichen Betrieben z.B. alle 138.000 Betriebe mit weniger als 20 ha ausnehmen, unterlägen ca. 1,35 Mio. ha von knapp 17 Mio. ha Landwirtschaftsfläche keiner Genehmigungspflicht; bei 30 ha wären es 215.000 Betriebe mit 3,9 Mio. ha.¹⁴³⁵ Bei einer Grenzziehung anhand des Umsatzes könnte man z.B. auf die Kleinunternehmergrenze in § 19 Umsatzsteuergesetz Bezug nehmen, die aktuell bei 17.500 € liegt. Eine Abgrenzung anhand der Umweltwirkungen wäre sachlich zwar für den Schutz der Umwelt zu befürworten, fraglich ist aber, anhand welcher Kriterien dies allgemein bestimmt werden könnte. Denkbare Kriterien wären u.a.: Viehbesatz je Hektar sowie Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz je Hektar, Bewirtschaftung nach ökologischem Landbau, Anzahl der Fruchtfolgen, Anteil extensiver Flächen, Bedeutung und Empfindlichkeit der betroffenen Schutzgüter und Anteil der Flächen in naturschutz-, bodenschutz- oder wasserrechtlichen Schutzgebieten. Aufgrund der Variabilität sind einige Kriterien weniger geeignet für eine pauschalisierte Grenzziehung. Die meisten geben des Weiteren nur Teilaspekte der Umweltintensität wieder. Rechtlich am einfachsten und fachlich am umfassendsten dürfte eine Abgrenzung sein, bei der zertifizierte Betriebe des ökologischen Landbaus keiner Betriebsgenehmigung bedürfen.

Eine weitere Reduzierung des Verwaltungsaufwandes für Behörden und Landwirte ist möglich, indem die jährlichen Anträge auf und Genehmigungen von Direktzahlungen entfallen und jeder Landwirt mit einer allgemeinen Betriebsgenehmigung automatisch die sozialen Unterstützungszahlungen erhält.¹⁴³⁶ Ob die Beihilfenhöhe wie bisher an die landwirtschaftliche Fläche oder sozialpolitisch genauer z.B. an die Anzahl der im Betrieb tätigen Personen gekoppelt ist, ist dann nicht mehr von Bedeutung für den Umweltschutz. Verbleibende höhere Verwaltungskosten des Staates ließen sich durch eine Reduzierung der Agrarbeihilfen finanzieren (siehe 8.4).

Regelungstechnisch wäre aufgrund des hohen Bezugs der Landwirtschaft zum Boden das BBodSchG ein geeigneter Ort für die Normierung einer allgemeinen

¹⁴³⁴ Bundesregierung 2011a, S. 67, 69.

¹⁴³⁵ Bundesregierung 2011a, S. 66.

¹⁴³⁶ Vgl. Knickel 2002, S. 203 f.

Betriebsgenehmigung. Alternativ kommt auch eine Verordnung im Immissionsschutzrecht, im Naturschutzrecht oder in einem neu auszurichtenden Landwirtschaftsgesetz in Frage.

Am einfachsten verwirklichen ließe sich ein Genehmigungsvorbehalt mit Konzentrationswirkung im Immissionsschutzrecht, wenn der Bundesgesetzgeber in § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG klarstellt, dass auch landwirtschaftliche Flächen immissionsschutzrechtliche Anlagen sein können, wenn auf ihnen Stoffe gelagert oder abgelagert oder auf ihnen Arbeiten durchgeführt werden, die Emissionen verursachen können. Der Bund könnte dann in den Anhang der 4. BImSchV die landwirtschaftlichen Betriebe aufnehmen, für die eine allgemeine Zulassungsprüfung nach § 4 BImSchG erforderlich sein soll. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung hat gemäß § 13 BImSchG Konzentrationswirkung, welche gegenwärtig alle gebundenen Genehmigungsvorbehalte in anderen Fachgesetzen umfasst. Würde der Gesetzgeber den Behörden auch bei der Immissionsschutzgenehmigung ein Ermessen einräumen, ließen sich auch die wasserrechtlichen Zulassungsentscheidungen ohne Probleme mit einbeziehen (siehe 11.3.2.1).

11.4. Zusammenfassung

Die materiellen ordnungs- und planungsrechtlichen Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodennutzung oder Anlagen bedürfen in Zweifels- oder Konfliktfällen der behördlichen Durchsetzung. Das hierfür allgemein verwaltungsrechtlich vorgesehene Instrument ist der Verwaltungsakt i.S.v. § 35 VwVfG, mit dem die Behörden im Einzelfall außenverbindlich Rechte und Pflichten regeln können. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Vorbehalts der Gesetze dürfen Behörden Verwaltungsakte, welche die Bürger belasten, nur erlassen, wenn sie hierzu von einem Gesetz oder einer Verordnung ermächtigt sind (Art. 20 Abs. 3 GG). Zu unterscheiden ist hierbei zwischen nachsorgenden Anordnungen und vorsorgenden Genehmigungen.

Ermächtigungen zum Erlass von Anordnungen dienen der Durchsetzung und Konkretisierung von Rechten und Pflichten bei schon ausgeübten Tätigkeiten. Die Behörden können mittels Anordnungen u.a. auf Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften, auf geänderte Sachverhalte und auf neue Erkenntnisse reagieren (vgl. § 17 BImSchG) und nachträgliche Abänderungen, Sicherungs- oder Wiederherstellungsmaßnahmen oder Maßnahmen des Verwaltungszwangs festlegen. Sie können des Weiteren gesetzliche Anforderungen einzelfallbezogen konkretisieren. Dies erfordert grundsätzlich eine entsprechende ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung (z.B. § 3 Abs. 1 S. 2 PflSchG; § 44 Abs. 4 BNatSchG).

Genehmigungen sind dagegen ein Instrument der Zulassungskontrolle, da sie eine beantragte Tätigkeit erst gestatten. Bis zur Genehmigung unterliegen die Tätigkeiten einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt oder einem repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt und dürfen nicht durchgeführt werden. Ein gesetzlicher Genehmigungsvorbehalt setzt daher das Vorsorgeprinzip deutlich stärker um als Anordnungsbefugnisse. Sowohl Genehmigungen als auch Anordnungen können mit Nebenbestimmungen (Befristungen, Auflagen, Bedingungen) versehen werden (§ 36 VwVfG). Genehmigt die Behörde die Tätigkeit, wandelt sich die anfängliche Beschränkung der Grundrechte ins Positive und der Antragsteller erhält ein eigentumsrechtlich geschütztes Recht, welches selbst im Falle einer rechtswidrigen Entscheidung der Behörde grundsätzlich gültig ist und Bestandskraft hat (§§ 43 Abs. 2,

45 ff. VwVfG). Bezogen auf die Landwirtschaft bedeutet dies, dass die Landwirte bezüglich der genehmigten Tätigkeiten eine größere Rechtssicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit ihrer Bewirtschaftung erlangen.

Die Behörden sind bei allen Verwaltungsakten verpflichtet, von Amts wegen den zu regelnden Sachverhalt sowie alle relevanten Umstände und Belange zu ermitteln (§ 24 VwVfG). Dies gilt insbesondere bei Anordnungen, da es hier keine Erstinformationen von Seiten des Handelnden gibt, sofern keine Anzeigepflichten bestehen. Die zuständige Behörde muss selber den Anlass für eine Anordnung ermitteln. Dies kann sowohl mittels eigener Kontrollen als auch aufgrund von Hinweisen anderer Behörden oder Dritter geschehen. Bei einer Genehmigung obliegt es dagegen dem Antragsteller, entsprechend den fachgesetzlichen Vorgaben die erforderlichen Daten und Informationen zu seiner beantragten Tätigkeit beizubringen. Bezogen auf die Landwirtschaft können die Behörden daher mit weniger Aufwand Kenntnisse über die Bewirtschaftungsmaßnahmen der Landwirte erlangen als bei genehmigungsfreien Vorhaben. Insofern können sie dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand bei der Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften zu verringern. Bei genehmigungsfreien Tätigkeiten besteht trotz der gesetzlichen Ermittlungs- und Kontrollbefugnisse ein latentes Informationsdefizit der Behörden, da diese hier selber die Initiative ergreifen müssen und dies i.d.R. nur bei einem Verdacht auf Gesetzesverstöße geschieht.

Sofern Genehmigungsvorbehalten trotzdem vorgehalten wird, zu einschränkend für den Bürger und zu aufwendig für die Verwaltung zu sein, übersieht dies die Vorteile dieses Vollzugsinstruments: Zum einen wandelt sich für den Vorhabenträger die anfängliche stärkere Grundrechtsbeschränkung durch die zeitliche Untersagung in eine erhöhte Rechtsposition, wenn er eine Genehmigung erhält. Würde das Beihilferecht hieran anknüpfen, wären auch eigenständige beihilferechtliche Anforderungen und Kontrollen entbehrlich. Zum anderen dürfen nicht die Vollzugsdefizite bei genehmigungsfreien Vorhaben den Genehmigungsvorbehalten als Effizienzvorteile entgegengehalten werden. Zwar verpflichten Genehmigungsvorbehalte bei Antragstellung zur Prüfung, sie haben aber gegenüber genehmigungsfreien Vorhaben den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass der Antragsteller den Genehmigungsbehörden die für eine Prüfung erforderlichen Informationen über die geplante Tätigkeit beibringen muss.

Insgesamt sind ein verbesserter Umweltschutz und ein Abbau von diesbezüglichen Vollzugsdefiziten nicht ohne mehr staatlichen Verwaltungsaufwand zu erreichen, unabhängig davon, wie stark man das Instrument der Genehmigungsvorbehalte einsetzt. Durch eine Umwidmung der Mittel für Agrarbeihilfen und die Umnutzung der für die Agrarbeihilfen erforderlichen Verwaltungskapazitäten ließe sich der Mehraufwand vermutlich finanziell neutral ausgestalten.

11.4.1. Anordnungsbefugnisse

Die bestehenden Anordnungsbefugnisse sind in den einzelnen Gesetzen unterschiedlich ausgeprägt und ausgestaltet. In vielen agrarumweltrechtlich relevanten Gesetzen finden sich allgemeine Befugnisse zur Durchsetzung der Vorschriften im Gesetz selbst oder in den aufgrund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen (BNatSchG, WHG, DüngeG, PflSchG, BImSchG, BBodSchG, Landesbauordnungen). Allgemeine Anordnungsbefugnisse fehlen allerdings im FlurbG, da die Flurbereinigungsbehörde gegenüber der ausführenden Teilnehmergeinschaft nur eine Rechtsaufsicht, aber keine Fachaufsicht

innehat (§§ 17, 26d FlurbG). Keine allgemeine Ermächtigungsnorm enthalten auch die AbfKlärV und BioAbfV. Den allgemeinen Anordnungsbefugnissen stehen oftmals spezifische Einzelbefugnisse zur Seite, allerdings in sehr unterschiedlicher Anzahl und Ausgestaltung (z.B. PflSchG, BImSchG).

Einzig im BBodSchG sind Anordnungen zur Durchsetzung und Konkretisierung der Vorsorgepflichten ausdrücklich ausgeschlossen. Hier setzt der Gesetzgeber allein auf das informelle Instrument der Beratung (§§ 7 S. 3, 17 Abs. 1 BBodSchG). In Anbetracht der umfangreichen landwirtschaftlichen Bodennutzung und der damit verbundenen Umweltauswirkungen ist diese Beschränkung der behördlichen Vollzugsmöglichkeiten nicht angemessen. Dies gilt umso mehr, als die Grundsätze der guten fachlichen Praxis in § 17 Abs. 2 BBodSchG sehr abstrakt und allgemein gehalten sind, weshalb die Landwirte aus ihnen kaum konkrete Handlungsanweisungen ableiten können.

Anordnungsbefugnisse zur Durchsetzung der bodenrechtlichen Vorsorgepflichten sowie zur einzelfallbezogenen Konkretisierung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis sind daher essentielle rechtliche Voraussetzungen für einen besseren Schutz landwirtschaftlicher Böden.

Letzteres gilt auch für die Anforderungen der guten fachlichen Praxis im Naturschutz- und Düngerecht. Trotz genereller Anordnungsbefugnisse zum Vollzug des BNatSchG, des DüngeG und der DüV fehlt eine ausdrückliche Ermächtigung der Behörden, die ebenfalls teilweise unbestimmten Anforderungen an die gute fachliche Praxis auf dem Wege behördlicher Anordnungen im Einzelfall zu konkretisieren. Entsprechende Ermächtigungen bestehen gegenwärtig nur in §§ 3 Abs. 1, 13 Abs. 3 PflSchG und § 44 Abs. 4 BNatSchG. Sofern – wie in 9.2.1 vorgeschlagen – auch ins WHG und BImSchG Anforderungen an die gute fachliche Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung aufgenommen werden, sind auch hier Anordnungsbefugnisse vorzusehen.

Beschränkt sind die behördlichen Befugnisse im Bereich des Immissionsschutzes, da landwirtschaftliche Flächen trotz der hiervon ausgehenden Emissionen nach der herrschenden Meinung keine immissionsschutzrechtlich relevanten Grundstücke im Sinne von § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG sind. Hier empfiehlt sich eine gesetzliche Klarstellung, dass auch landwirtschaftliche Flächen (Ackerflächen, Grünlandflächen, Gemüse-, Obst- und Sonderkulturanbauflächen) immissionsschutzrechtliche Anlagen sein können, wenn ihre Bewirtschaftung Emissionen erzeugen kann. Untergesetzliche Regelungen könnten konkretisieren, wann dies genau der Fall ist. Mit der Anwendbarkeit des Immissionsschutzrechts würden die Anordnungsbefugnisse in §§ 24, 26, 29 BImSchG für genehmigungsfreie Anlagen auch bei Landwirtschaftsflächen gelten.

Keine behördlichen Anordnungsbefugnisse gegenüber landwirtschaftlichen Betrieben bestehen im Bereich des Bioenergienachhaltigkeitsrechts und des ökologischen Landbaus, da in diesen Bereichen Zertifizierungssysteme bestehen. Trotz dieses auf Freiwilligkeit beruhenden Ansatzes sind auch hier behördliche Anordnungsbefugnisse zur allgemeinen oder standortbezogenen Konkretisierung der besonderen Nachhaltigkeitsanforderungen überlegenswert, um in Konfliktsituationen behördliche Handlungsfähigkeit zu ermöglichen.

11.4.2. Genehmigungsvorbehalte

Der Gesetzgeber ist bei der Einführung von Genehmigungsvorbehalten grundsätzlich verfassungsrechtlich nicht beschränkt. Aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgebots sind allerdings gebundene Genehmigungen gegenüber im Ermessen der Behörde stehenden Genehmigungen vorzuziehen, sofern der Genehmigungszweck damit in gleicher Weise erreicht werden kann.

Im einschlägigen Agrar- und Umweltrecht bestehen etliche Genehmigungsvorbehalte. Allerdings sind nur wenige ausdrücklich auf die Landwirtschaft anwendbar. Im Kern beschränken sich die Genehmigungspflichten auf landwirtschaftliche Anlagen. Auch bei den grundlegenden Umgestaltungen der Landschaft (Gewässerausbau, Rodung von Hecken, Wegebau) sind Planfeststellungen oder subsidiär Baugenehmigungen bzw. gegebenenfalls auch naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigungen nötig. Bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung (Ackerbau, Grünland, Sonderkulturen) existieren hingegen keine ausdrücklichen Genehmigungsvorbehalte für landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen. Bei der Anwendung der allgemeinen umweltrechtlichen Genehmigungsvorbehalte (naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, wasserrechtliche Erlaubnis, immissionsschutzrechtliche Genehmigung) legen die Rechtsprechung und Literatur die Tatbestandsmerkmale des Eingriffsbegriffs, der wasserrechtlichen Benutzung und der immissionsschutzrechtlichen Anlage so restriktiv aus, dass die Landwirtschaft im Regelfall ausgenommen bleibt. Hinzu kommt bei der Eingriffsregelung eine gesetzliche Regelvermutung zugunsten der Landwirtschaft. Lediglich in Bezug auf den Umbruch von Dauergrünland sehen nach herrschender Meinung sowohl das Naturschutzrecht mit der Eingriffsgenehmigung als auch das Landwirtschaftsrecht mit dem Bioenergierecht und den Dauergrünlanderhaltungsverordnungen der Länder Genehmigungsvorbehalte vor, die in ihrer Vielzahl aber der Harmonisierung und Vereinheitlichung bedürfen. Keine Genehmigungsvorbehalte kennt das Bodenschutzrecht. Im Düngemittel-, Pflanzenschutz- und Abfallrecht unterliegt der generelle Einsatz ebenfalls keinen Genehmigungspflichten. Es können aber Ausnahmen von bestimmten materiellen Anforderungen genehmigt werden.

Im Einzelnen könnten folgende Klarstellungen und Änderungen in Bezug auf bestehende Genehmigungsvorbehalte sowie die Einführung von neuen Genehmigungspflichten im Bereich des Dünge- und Pflanzenschutzmittelrechts das Umweltrecht und seine Durchsetzung wirksamer und effektiver gestalten:

- Klarstellung in § 14 Abs. 1 BNatSchG, dass auch stoffliche Einträge in den Naturhaushalt und landwirtschaftliche Nutzungsintensivierungen Eingriffe sind.
- Aufhebung der pauschalen Regelvermutung zugunsten der ordnungsgemäßen Landwirtschaft in § 14 Abs. 2 BNatSchG bzw. Einführung einer pauschalen Kompensationsverpflichtung für Landwirte (z.B. Mindestanteil extensiver Betriebsflächen).
- Änderung der Anzeigepflicht in § 34 Abs. 6 BNatSchG in einen Genehmigungsvorbehalt für bestimmte festzulegende landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen in oder in einem Abstand von 500 m zu einem Natura 2000 Gebiet.

- Klarstellung in § 9 WHG oder im Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht, dass das Ausbringen von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ab einer bestimmten Menge je Hektar und Jahr eine erlaubnispflichtige wasserrechtliche Benutzung darstellt.
- Aufhebung der pauschalen Freistellung der gewöhnlichen Entwässerung landwirtschaftlicher Flächen in § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG.
- Harmonisierung der bundes- und landesrechtlichen Vorschriften zum Schutz von Dauergrünland bzw. Grünland zu einem bundesrechtlichen repressiven Genehmigungsvorbehalt für den Umbruch von jeglichem Dauergrünland und von Grünland auf bestimmten Standorten (z.B. Überschwemmungsgebiete, Gewässerrandstreifen, Hanglagen).
- Einheitliche behördliche Zuständigkeit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden für die Ausnahmegenehmigung bei Verstößen gegen die besonderen europäischen Artenschutzverbote zum Schutz besonders oder streng geschützter Tier- und Pflanzenarten in § 45 Abs. 7 BNatSchG und § 13 Abs. 4 PflSchG.
- Erweiterung der Anwendbarkeit des Immissionsschutzrechts auf landwirtschaftlichen Flächen sowie des Kreises der genehmigungspflichtigen landwirtschaftlichen Anlagen im Anhang der 4. BImSchV.
- Änderung der beihilferechtlichen Prämienzuweisungsprüfung im DirektZahlVerpflG bzw. in der InVeKoSV dahingehend, dass nur bei bisheriger Einhaltung der Cross Compliance-Anforderungen die Prämien in voller Höhe gewährt werden dürfen.
- Einführung von Genehmigungsvorbehalten für den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Form eines genehmigungspflichtigen Dünge- und Pflanzenschutzplans.

Die Vielzahl der daraus folgenden Genehmigungsvorbehalte spiegelt die Vielfalt der umweltrelevanten Bewirtschaftungsmaßnahmen eines landwirtschaftlichen Betriebes wider. Eine Verringerung der Genehmigungsverfahren ließe sich durch eine Zusammenführung der bisher maßnahmenbezogenen Einzelgenehmigungen in einer allgemeinen Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung erzielen. Gegenwärtig besteht eine solche vereinheitlichende Genehmigungspflicht nur bei Anlagen, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung oder eines Planfeststellungsverfahrens bedürfen (§ 13 BImSchG bzw. § 75 Abs. 1 VwVfG). Um die stetigen betriebswirtschaftlich, technisch oder ökologisch bedingten Veränderungen landwirtschaftlicher Bewirtschaftung berücksichtigen und die Genehmigungsvoraussetzungen erneut prüfen zu können, sollte eine allgemeine Betriebsgenehmigung nur für einen begrenzten Zeitraum gelten. Andernfalls würde der Genehmigungsvorbehalt seine Funktion als Vorsorge- und Kontrollinstrument verlieren. Bei den Zeiträumen ist ein Kompromiss zwischen möglichst hoher Steuerungswirkung und möglichst geringem Verwaltungsaufwand zu finden.

Eine generelle Unverhältnismäßigkeit einer Betriebsgenehmigung für Landwirte kann trotz der Verwaltungskosten nicht unterstellt werden, sofern sichergestellt ist, dass landwirtschaftliche Betriebe ihren Betrieb – wenn auch gegebenenfalls mit Auflagen – ausüben können und der Verwaltungsaufwand das übliche Maß nicht überschreitet.

Zusätzlich können am Anfang Übergangsfristen oder finanzielle Zuschüsse mögliche Härten abfedern. Jede Genehmigungsentscheidung und jede inhaltliche Festsetzung muss dann gleichwohl selber die verfassungsrechtlichen Grenzen beachten und die einfachgesetzlichen Entscheidungs- und gegebenenfalls Ermessensgrenzen einhalten.

Mögliche Prüfungs- und Entscheidungsinhalte könnten sein:

- behördliche Prüfung von vorzulegenden schlagbezogenen Angaben zum bisherigen Zustand der Flächen, zu den Nährstoffbilanzen und zum Pflanzenschutzmitteleinsatz der z.B. letzten drei Jahre
- behördliche Prüfung von vorzulegenden anlagenbezogenen Unterlagen
- Festsetzung von standortbezogenen Umweltqualitätszielen
- Festsetzung von anlagebezogenen Anforderungen
- standörtliche Festsetzung von besonders zu schützenden Flächen, wie z.B. Dauergrünlandflächen, Moorflächen, gesetzliche Biotope oder Gewässerrandstreifen
- Festsetzung von standortbezogenen Artenschutzanforderungen und -maßnahmen
- Festsetzung von standortbezogenen Anforderungen an den integrierten Pflanzenschutz
- Festsetzung von standortbezogenen Anforderungen an den Schutz vor Wasser- und Winderosion
- Festsetzung von standortbezogenen Anforderungen zum Hochwasserschutz
- standortbezogene Emissionsanforderungen an den Schutz von Oberflächengewässern und Grundwasser
- gegebenenfalls weitere Anforderungen in Schutzgebieten, zur Entwässerung oder zu ökologischen Vorrangflächen

Um den Verwaltungsaufwand für Behörden und Landwirte zu begrenzen, sollten Landwirte mit einer kleinen Betriebsgröße oder einem geringen jährlichen Umsatz bzw. Betriebe des ökologischen Landbaus von einer Betriebsgenehmigung ausgenommen werden. Eine weitere Reduzierung des Verwaltungsaufwandes für Behörden und Landwirte ist möglich, indem die jährlichen Anträge und Genehmigungen von Direktzahlungen entfallen und jeder Landwirt mit einer allgemeinen Betriebsgenehmigung automatisch die sozialen Unterstützungszahlungen erhält. Regelungstechnisch wäre aufgrund des hohen Bezugs der Landwirtschaft zum Boden das BBodSchG ein geeigneter Ort für die Normierung einer allgemeinen Betriebsgenehmigung. Alternativ kommt auch eine Verortung im Immissionsschutzrecht, im Naturschutzrecht oder in einem neu auszurichtenden Landwirtschaftsgesetz in Frage. Am einfachsten verwirklichen ließe sich ein Genehmigungsvorbehalt mit Konzentrationswirkung im Immissionsschutzrecht.

12. Eigenständiges Agrarumweltrecht oder Integration ins Umweltrecht

Die vielfältigen agrarökologisch relevanten Vorschriften im Umwelt-, Anlagen-, Planungs- und Agrarfachrecht sowie die herausgearbeiteten Verbesserungsoptionen werfen die grundsätzliche Frage auf, ob es aus rechtssystematischen bzw. regelungstechnischen Gründen sinnvoll ist, für den Bereich der Landwirtschaft ein eigenständiges Agrarumweltgesetz bzw. Agrarumweltgesetzbuch zu schaffen.

Das Umweltrecht im Bereich der Landwirtschaft kennzeichnet, dass es sowohl Teil des landwirtschaftlichen Fachrechts ist als auch in den allgemeinen Umweltgesetzen oftmals eine Sonderregelung erfahren hat. Dies spiegelt zum einen die historisch bedingte Verteilung der Landes- und Bundeskompetenzen sowie die Trennung von Bundeslandwirtschaftsministerium und Bundesumweltministerium wider, beruht zum anderen aber auch auf den Besonderheiten der landwirtschaftlichen Produktion gegenüber anderen Wirtschaftszweigen. Das geltende Agrarumweltrecht ist eine Querschnittsmaterie, die sich von den landwirtschaftlichen Fachgesetzen des Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelrechts, über das Bodenschutz- und Naturschutzrecht bis hin zum Immissionsschutzrecht und zum Wasserrecht erstreckt. Eine Bündelung aller umweltbezogenen Anforderungen an die Landwirtschaft in einem Agrarumweltgesetz könnte in der Form eines Vollgesetzes, aber auch in der Form eines Rahmengesetzes, das lediglich auf die Regelungen in anderen Gesetzen verweist, selbst aber keine oder nur sehr wenige eigenständige Regelungen trifft. Der Wert eines solchen Rahmengesetzes ohne eigenen Regelungsgehalt wäre freilich gering und würde sich schlicht auf die Verbesserung der Transparenz beschränken.

Anders sieht es bei einem Vollgesetz aus. *Eckard Reh binder* hat in einem Fachgespräch zu dieser Studie am 31.1.2013 folgende Vorteile identifiziert:¹⁴³⁷

- „Berücksichtigung der Sonderbedingungen der Landwirtschaft,
- Beseitigung der Zersplitterung des für die Landwirtschaft relevanten Umweltrechts,
- Möglichkeit der problembezogenen systematischen Harmonisierung (Zuordnung einheitlicher Probleme zu einem Regelungskomplex),
- Informations- und darauf folgend potentieller Akzeptanzgewinn,
- Harmonisierungsimpulse hinsichtlich der Anforderungen (Anforderungsniveau und Lückenfüllung).“

Reh binder hat aber zugleich auch auf die Nachteile hingewiesen, die mit einer Kodifizierung verbunden wären:

- „Die Herauslösung des medien- und ursprungsbezogenen, für die Landwirtschaft relevanten Umweltrechts führt entweder zu einer Zersplitterung des bestehenden medialen und ursprungsbezogenen Umweltrechts oder nötigt zur Verdoppelung von Regelungen. Während man die GfP relativ leicht in ein Agrarumweltgesetz überführen könnte, steht man bei der Eingriffsregelung und beim Artenschutz vor

¹⁴³⁷ Reh binder 2013, S. 10.

dem Problem, dass diese Regelungen sich nicht auf Maßnahmen in der Landwirtschaft beschränken. Ähnliche Probleme gibt es beim BBodSchG. Es wäre einfach, die für die Landwirtschaft geltenden vorsorgebezogenen Regelungen aus dem BBodSchG in das Agrarumweltgesetz zu überführen, bei der Gefahrenabwehr erscheint dies aber problematisch. Das Wasserrecht erweist sich eher als noch sperriger. Selbst ein stoffbezogenes Gesetz wie das PflSchG, das sich an sich zur Vollintegration eignet, gilt zum Teil (§ 9 Abs. 5 Nr. 1, § 12 Abs. 2, § 17) auch für nicht-landwirtschaftliche Aktivitäten, die systematisch in einem Agrarumweltgesetz keinen Platz hätten. Noch problematischer wäre es, das anlagenbezogene Agrarumweltrecht des BImSchG (insbesondere Großviehhaltung und Biogasproduktion) aus diesem herauszulösen, da sonst entweder der Zusammenhang zu den zahlreichen Folge Regelungen zerschnitten würde oder die Notwendigkeit einer Verdoppelung dieser Regelungen bestünde. Allenfalls könnte man das erwägen, wenn man ein allgemeines Genehmigungsverfahren für landwirtschaftliche Betriebe einführen würde.“¹⁴³⁸

Unseres Erachtens sind die Nachteile so erheblich, dass sie von den Vorteilen nicht aufgewogen werden können. Die Systematik des Umweltrechts, der medien- und umweltsystemkompartimentbezogene Ansatz, bedingt zwangsläufig das Entstehen und Wachsen von Querschnittsmaterien, die auch anderswo nicht dazu geführt haben, den Kodifikationsweg zu beschreiten. Man denke nur an das Klimaschutzrecht oder das Umweltenergierecht. Der Versuch, die umweltbezogenen Anforderungen an die Landwirtschaft in einem Agrarumweltgesetz zu bündeln, hätte darüber hinaus möglicherweise Konsequenzen für die Behördenzuständigkeit vom Umweltministerium hin zum Landwirtschaftsministerium und den jeweiligen nachgeordneten Behörden. Das ist zwar nicht zwingend, wie auch Reh binder in seiner Stellungnahme hervorhebt,¹⁴³⁹ aber doch eine naheliegende Möglichkeit.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Nachteile eines auf der Grundlage diverser Bundeskompetenzen zu erlassenen Agrarumweltgesetzes deutlich größer als dessen Vorteile erscheinen, so dass nicht empfohlen werden kann, einen solchen Weg zu beschreiten.

¹⁴³⁸ Vgl. Reh binder 2013, S. 10 f.

¹⁴³⁹ Reh binder 2013, S. 12.

13. Zusammenfassung der rechtlichen Verbesserungsoptionen

Ein Instrument allein kann die Umweltprobleme der Landwirtschaft nicht lösen, sondern es bedarf eines abgestimmten Instrumentenverbunds aus u.a. ordnungs- und planungsrechtlichen Anforderungen sowie Vollzugsinstrumenten, unterstützenden Beihilfen, lenkenden Abgaben und Steuern, Zertifizierungssystemen, helfender Beratung und Weiterbildung. Die verschiedenen Instrumente sind so zu kombinieren, dass möglichst ihre jeweiligen Vorteile genutzt und die jeweiligen Nachteile ausgeglichen werden, um im Ergebnis eine möglichst effektive und effiziente Umweltpolitik zu erreichen. Schon gegenwärtig nutzt die Agrarpolitik die meisten Instrumente, wobei die Beihilfen und das Ordnungsrecht dominieren und teilweise konkurrieren. Eine umfassende Analyse des Instrumentenverbunds kann leider auch diese Studie nicht leisten. Sie konzentriert sich vielmehr auf ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente. Diese sind besonders gut geeignet, um flächendeckend allgemeinverbindliche Mindestanforderungen aufzustellen, denn mit dem Ordnungs- und Planungsrecht kann der Gesetzgeber unter Beachtung der Grundrechte und des Verhältnismäßigkeitsprinzips verbindlich Rechte und Pflichten für Bürger sowie Unternehmen festlegen und ein bestimmtes Verhalten einfordern, ohne dass hierfür Ausgleichszahlungen nötig sind. Im Vergleich zur Lenkung mittels Beihilfen, die ebenfalls umfangreicher Kontrollen bedarf, sind sie für den Staat daher nicht nur effektive, sondern auch sehr effiziente Instrumente.

Die Unterschiede zwischen Ordnungs- und Planungsrecht sind dabei fließend. Während das Ordnungsrecht die Rechte und Pflichten für das jeweilige Hoheitsgebiet festsetzt, nehmen flächenbezogene Planungsinstrumente auf Teilgebiete Bezug und erlauben i.d.R. räumlich definierte Ziele und Anforderungen an die Landnutzung. Anders als beim Ordnungsrecht ist bei Planungen oftmals keine rechtsförmliche Außenverbindlichkeit vorgesehen. Dafür ist die Partizipation der Bürger, Träger öffentlicher Belange und Verbände bei Plänen größer, da hier regelmäßig eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist (insbesondere im Rahmen der strategischen Umweltprüfung von Plänen). Insgesamt sind Planungen in besonderer Weise geeignet, räumlich komplexe Situationen mit verschiedenen konfligierenden Belangen und kumulativen Wirkungen zu bewältigen, während das Ordnungsrecht allgemeinverbindliche Mindeststandards erlaubt.

Aufgrund des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts (Art. 20 Abs. 3 GG) ist ein behördlicher Vollzug von ordnungs- und planungsrechtlichen Anforderungen, aber auch von ökonomischen Anreizinstrumenten nicht möglich, ohne dass die Behörden mit ordnungsrechtlichen Vollzugsinstrumenten ausgestattet sind, mit denen sie die Einhaltung überwachen und durchsetzen können. Hierzu gehören u.a. behördliche Kontroll- und Anordnungsbefugnisse, der Verwaltungszwang, Anzeigepflichten der Adressaten, Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Vorhaben sowie die Bewehrung mit Ordnungswidrigkeitstatbeständen oder gar Straftatbeständen. Fehlen diese rechtlichen Vollzugsinstrumente, sind den Behörden weitgehend die Hände gebunden.

Untersuchungen zeigen z.B., dass die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften bei genehmigungspflichtigen Vorhaben deutlich stärker überwacht wird als bei zulassungs- und anzeigefreien Tätigkeiten. Die neuen Möglichkeiten der computer- und sensorunterstützten Präzisionslandwirtschaft könnten den finanziellen und personellen Aufwand für die Erhebung der erforderlichen Bilanzierungs- und Überwachungsdaten wesentlich mindern.

Oftmals behindern die gesetzlichen Regelungen selber ihren Vollzug. So erschweren unbestimmte Rechtsbegriffe, fehlende qualitative und quantitative Festlegungen oder behördliche Beurteilungs- und Ermessensspielräume die Umsetzung, da sie rechtliche Unsicherheiten verursachen, die oftmals zu Lasten von Allgemeinwohlinteressen wie dem Umweltschutz gehen. Eine vollzugsförderliche Ausgestaltung ordnungs- und planungsrechtlicher Anforderungen an die Landwirtschaft sollte daher möglichst folgende Kriterien erfüllen: Sie muss

- eindeutig verbindlich sowie qualitativ und quantitativ bestimmt sein,
- verständlich sowie in der Praxis umsetzbar und kontrollierbar sein,
- die tragenden Prinzipien des Umweltrechts beachten, insbesondere der Vorsorge- und Verursacherprinzipien,
- allgemeine Mindeststandards festlegen, die standortbezogen konkretisiert werden können, sowie
- eine dynamische Anpassung an wissenschaftliche Erkenntnisse und technischen Fortschritt ermöglichen.

Schließlich sind die Vorschriften der verschiedenen Gesetze in ihren Begrifflichkeiten, Annahmen und Wirkungen abzustimmen, um Widersprüche und Auslegungsunsicherheiten zu vermeiden.

13.1. Verbesserungsoptionen bei den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung

Ordnungsrechtliche Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung enthalten gegenwärtig das Dünge- und Pflanzenschutzrecht sowie das Boden- und Naturschutzrecht. Sie dienen in erster Linie der Vorsorge und stellen als Mindeststandard auf die gute fachliche Praxis ab. Diese verweist auf die allgemein anerkannten Techniken und Bewirtschaftungsweisen. Ihr Anforderungsniveau ist geringer als bei landwirtschaftlichen Anlagen (z.B. Tierhaltungs- oder Biogasanlagen), bei denen wie bei anderen Industrieanlagen der Stand der Technik und damit die zur Erreichung eines hohen Umweltschutzniveaus besten verfügbaren Techniken, Verfahren oder Betriebsweisen anzuwenden sind. Die gute fachliche Praxis stellt daher auch keine verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze dar. Um ein insgesamt hohes Umweltschutzniveau zu erreichen, empfiehlt es sich, auch bei den Anforderungen an die gute fachliche Praxis die für den Schutz der Umwelt wirksamsten Techniken, Verfahren und Bewirtschaftungsweisen zu berücksichtigen.

Eine Anhebung des Anforderungsniveaus ist sowohl für das Umwelt- als auch das Agrarrecht geboten. Welche Techniken, Maßnahmen sowie Emissions- und Immissionsbegrenzungen im Einzelnen erforderlich sind, ist keine juristisch zu beantwortende Frage, sondern bedarf weiterer umwelt- und agrarfachlicher Ausarbeitungen. Sie sollten im Sinne einer vollzugsfreundlichen Ausgestaltung aber möglichst quantitativ oder qualitativ bestimmt, kontrollierbar und verständlich sein. Da sie der Bewirtschaftung einen Rahmen geben sollen, sind sowohl verbindliche Grenzen (z.B. Emissionsobergrenzen) zu setzen als auch spezifische Pflichten (z.B. bezüglich biologisch-mechanischer Pflanzenschutzmaßnahmen) aufzunehmen.

Dabei gilt es, auch die rechtlichen Defizite der Regelungen zur Bodenbewirtschaftung zu beheben. Die Probleme reichen von der Zersplitterung innerhalb des Ordnungsrechts über das nicht abgestimmte Nebeneinander von ordnungs- und beihilferechtlichen Bewirtschaftungsanforderungen und freistellende Sonderregelungen bis hin zu fehlenden Vollzugsinstrumenten. Das größte Defizit dürfte in den unterschiedlichen Konkretisierungsniveaus im Umwelt- und Agrarrecht zu sehen sein. Während das Düngemittelrecht und neuerdings auch das Pflanzenschutzmittelrecht aufgrund europäischer Vorgaben relativ konkrete Vorgaben für den Einsatz dieser Betriebsmittel machen und Anordnungsbefugnisse zur weiteren Konkretisierung im Einzelfall vorsehen, enthalten das Bodenschutz- und das Naturschutzrecht sehr abstrakt formulierte Grundsätze, deren behördliche Konkretisierung im Einzelfall im BBodSchG ausgeschlossen und im BNatSchG umstritten ist. Das Wasser- und das Immissionsschutzrecht sind trotz der landwirtschaftlichen Emissionen in Gewässer und die Atmosphäre gegenwärtig nur eingeschränkt bzw. gar nicht auf die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung anwendbar und kennen keine spezifischen Anforderungen an die gute fachliche Praxis. Da das Agrarrecht mit dem Dünge- und Pflanzenschutzrecht nur zwei Aspekte der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung aufgreift, können diese Regelungen nicht medienbezogene Anforderungen ersetzen.

Die wichtigste Empfehlung ist daher, auch im Umweltrecht umfassend spezifische Handlungsanweisungen zum Schutz von Böden, Gewässern und Luft sowie der Biotope und Arten einzuführen und zwar auch im Wasser- und Immissionsschutzrecht. Hierfür eignet sich wie im Düngerecht die Form der Rechtsverordnung am besten, da sie eine schnellere Anpassung ermöglicht als parlamentarische Gesetze und das BBodSchG, BNatSchG, WHG und BImSchG nicht mit agrartechnischen Details überfrachtet würden. Dies erfordert entsprechende Verordnungsermächtigungen in den Fachgesetzen. Im Bodenschutzrecht bietet sich eine Erweiterung der BBodSchV an, die auch Vorsorgewerte für Stickstoff, Phosphat, Pflanzenschutzmittel und Tierarzneimittel umfassen sollte.

Damit die auch bei einem hohen Anforderungsniveau der guten fachlichen Praxis nicht vermeidbaren Beeinträchtigungen im Sinne des Verursacherprinzips kompensiert werden, könnte im Naturschutzrecht eine pauschale Kompensationspflicht in Form z.B. eines Mindestanteils an extensiven Flächen eingeführt werden. Dies würde die Eingriffsregelung und den besonderen Artenschutz vollzugstauglicher ausgestalten, ohne dass die Landwirtschaft im Widerspruch zum Verursacherprinzip wie bisher weitgehend freigestellt werden muss oder umgekehrt viele Einzelfallprüfungen nötig werden.

Aus Vollzugsgründen dringend erforderlich ist schließlich eine Zusammenführung der unterschiedlichen Regelungen im Bereich des Grünlandschutzes, die sich aktuell über viele Bundes- und Landesgesetze verteilen. Alternativ wäre es denkbar, anstelle mehrerer medienbezogener Vorschriften ein neues Agrarumweltgesetz zu schaffen, das die Anforderungen zur guten fachlichen Praxis bündelt, oder diese insgesamt ins Naturschutzrecht aufzunehmen, da dieses den Schutz aller Umweltmedien beinhaltet.

Um mehr Rechtsklarheit für Behörden und Landwirte zu erreichen, empfiehlt es sich des Weiteren, das Verhältnis zwischen dem Ordnungs- und Planungsrecht und den beihilferechtlichen Cross Compliance- und Bioenergie-Nachhaltigkeitsanforderungen zu verbessern. Entsprechend dem Gedanken von Cross Compliance sollte allein das Ordnungsrecht – unterstützt durch das Planungsrecht – Mindestanforderungen an die Bewirtschaftung normieren und das Beihilferecht sich auf die finanzielle Unterstützungs-

und Förderfunktion konzentrieren. Damit nicht rechtswidriges Verhalten subventioniert wird, würde es genügen, wie in Art. 5 Direktzahlungsverordnung 73/2009 oder §§ 4a, 5a, 5b DirektZahlVerpflV auf die ordnungsrechtlichen Anforderungen zu verweisen und bei Verstößen die Beihilfen zu kürzen. Dies hätte den großen Vorteil, dass bei unattraktiveren Beihilfen die Mindeststandards gleichwohl für jeden Landwirt gelten.

13.2. Verbesserungsoptionen bei planungsrechtlichen Instrumenten

Mit Planungsinstrumenten lassen sich flächenbezogene Umweltqualitätsziele und Anforderungen festlegen und so Landnutzungskonflikte räumlich und unter Beteiligung der Öffentlichkeit lösen. Zwischen den existierenden Planungsinstrumenten gibt es aber erhebliche Unterschiede bei den Aufgaben, Funktionen, Zuständigkeiten und Rechtswirkungen. Allgemein lassen sie sich unterteilen in: Gesamtplanungen (Raumordnungspläne, Flächennutzungspläne), allgemeine Fachplanungen (Landschaftsplanungen, wasserrechtliche Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne sowie Hochwasser-Risikomanagementpläne, Luftreinhaltepläne und integrierte ländliche Entwicklungskonzepte) und flächenspezifische Fachpläne (Bebauungspläne, flurbereinigungsrechtliche Wege- und Gewässerpläne, naturschutz-, bodenschutz- und wasserrechtliche Schutzgebiete, Überschwemmungsgebiete und Gewässerausbaupläne). Unmittelbar verbindliche Rechtswirkungen nach außen, also im Staat-Bürger-Verhältnis, besitzen i.d.R. nur die flächenspezifischen Fachpläne, da sie als außenverbindliche Rechtsakte ergehen. Den anderen Plänen kommt regelmäßig nur eine mittelbare Außenwirkung zu, indem sie bei der Entscheidung über flächenspezifische Fachplänen oder bei Genehmigungsentscheidungen von den entscheidungsbefugten Stellen zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind. Insofern bestehen hinsichtlich der Landwirtschaft auch wesentliche Unterschiede zwischen den bau- oder immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen und der i.d.R. zulassungsfreien Bodenbewirtschaftung.

Die bestehenden Planungsinstrumente erlauben es, Standort, Art und Maß landwirtschaftlicher Anlagen festzusetzen. Auf der überörtlichen Ebene ermöglicht dies die Raumordnungsplanung. Die raumplanerisch festgelegten Ziele sind bei den kommunalen Bauleitplänen zu beachten und bei der Anlagenzulassung zu berücksichtigen. Positive Standortfestlegungen sind gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB beachtlich, sofern es sich um eine gewerbliche Tierhaltungsanlage oder eine Biogasanlage handelt. Letzteres sollte auf landwirtschaftliche Anlagen ausgedehnt werden. In Anbetracht der kumulativen Wirkungen vieler Einzelnutzungen sollte im ROG ausdrücklich die Möglichkeit aufgenommen werden, immissionsbezogene Umweltqualitätsziele und emissionsbezogene Obergrenzen für ein Gebiet festzusetzen (z.B. bestimmte Gesamtemissionen).

Auf der örtlichen Ebene können Städte, Kreise und Gemeinden umfassend die Bebaubarkeit von Flächen mit Hilfe von Bebauungsplänen steuern (§§ 9, 30 BauGB). Zum einen bedürfen bestimmte Tierhaltungs- und Biogasanlagen, die nicht nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 6 BauGB privilegiert sind, eines gestattenden Bebauungsplanes, wenn sie im Außenbereich errichtet werden sollen. Ein Anspruch auf Aufstellung eines solchen Planes besteht nach § 1 Abs. 3 BauGB aber nicht. Zum anderen können die Kommunen mit einem Bebauungsplan auch die Errichtung oder Änderung privilegierter Anlagen begrenzen bzw. ausschließen, da sich innerhalb eines Bebauungsplanes Art und Maß der

Bebaubar- und Nutzbarkeit gemäß § 30 BauGB allein nach Planinhalten bestimmen. Bezüglich der Standortwahl genügen nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB auch schon Festsetzungen im Flächennutzungsplan. Eine unzulässige Verhinderungsplanung liegt dabei erst vor, wenn die Gemeinde keinen städteplanerischen Gestaltungswillen hat. Die Kommunen haben es daher insgesamt bauplanungsrechtlich in der Hand, ob und wenn ja wo und in welchem Umfang Tierhaltungs- und Biogasanlagen in ihrem Gebiet errichtet werden. Eine Ausweitung der planerischen Möglichkeiten erscheint deshalb nicht erforderlich. Es empfiehlt sich aber, wie in § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB auch den Privilegierungstatbestand in § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB einzuschränken, damit große Tierhaltungsanlagen unabhängig von ihrer Einstufung als Landwirtschaft oder Gewerbe immer eines Bebauungsplanes bedürfen und den Standortfestsetzungen in Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen unterliegen.

Bei Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen laufen die nicht außenverbindlichen Gesamtplanungen und allgemeinen Fachplanungen ins Leere, da der Landwirt ihren Inhalt nicht beachten muss und sie in kein Genehmigungsverfahren mit einfließen. Besser sieht die Situation bei den Landschaftsplänen in Nordrhein-Westfalen und Berlin sowie bei den außenverbindlichen Fachplanungen aus, wobei die Möglichkeiten unterschiedlich groß sind. Insbesondere gemeindliche Bebauungspläne sind kaum zur Steuerung der landwirtschaftlichen Bodennutzung geeignet, da die Bauleitplanung im Allgemeinen und der Festsetzungskatalog in § 9 BauGB im Besonderen sich an bauliche Nutzungen richten und nur in sehr begrenztem Umfang Festsetzungen zu Art und Maß nichtbaulicher Nutzungen erlauben. Eingeschränkt sind auch die Möglichkeiten in den flurbereinigungsrechtlichen Wege- und Gewässerplänen und wasserrechtlichen Gewässerausbauplänen. Umfangreiche Festsetzungen gestatten die naturschutz-, bodenschutz- und wasserrechtlichen Schutzgebiete und die Überschwemmungsgebiete. Allerdings kommen hier nur schutzbedürftige und schutzwürdige Flächen in Frage. In Bezug auf landwirtschaftliche Gewässerbeeinträchtigungen könnten die Länder jedoch deutlich stärker als bisher Wasserschutzgebiete nach § 51 Abs. 1 Nr. 3 WHG ausweisen.

Insgesamt fehlt ein umfassendes planerisches Instrument, mit dem sich überall Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzungen standortbezogen und verbindlich bestimmen lassen. Da in Deutschland 50 Prozent der Landfläche landwirtschaftlich genutzt werden und in Agrarregionen der Anteil an den Gemeindeflächen über 90 Prozent betragen kann, wäre zu erwägen, die kommunale Selbstverwaltungshoheit um die planerische Steuerung der nichtbaulichen Bodennutzungen zu erweitern und den vor Ort lebenden Bürgern ein den Bebauungsplänen vergleichbares Instrument an die Hand zu geben. Das Planungsinstrument sollte eine fakultative Planung der Gemeinde sein, welche sie im Fall eines Gestaltungswillens für die betreffenden Flächen nutzen kann. Instrumentell bietet es sich hier v.a. an, die Bauleitplanung mit den Bebauungsplänen dahingehend zu erweitern, dass auch Festsetzungen zu Art und Maß nichtbaulicher Nutzungen möglich sind. Soweit entsprechende Festsetzungen über Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu unmittelbar verbindlichen Restriktionen der ausgeübten (und sich nach Lage der Dinge aufdrängenden) Bodennutzung führen, bedürfen sie freilich einer korrespondierenden Kompensation, so dass nicht zu befürchten ist, dass ein solches Instrument von den planungsbefugten Gemeinden ausufernd genutzt wird.

13.3. Verbesserungsoptionen bei den Vollzugsinstrumenten

Die Studie untersuchte bei den Vollzugsinstrumenten Anordnungsbefugnisse, Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte vertieft. Anordnungsbefugnisse ermöglichen es den Behörden, rechtsverbindliche Verwaltungsakte zu erlassen, um im Einzelfall die Einhaltung der Gesetze durchzusetzen oder Anforderungen zu konkretisieren. In vielen agrarumweltrechtlich relevanten Gesetzen finden sich allgemeine Befugnisse zur Durchsetzung ihrer Vorschriften oder der aufgrund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen. Den allgemeinen Anordnungsbefugnissen stehen teilweise spezifische Einzelbefugnisse zur Seite (z.B. § 3 Abs. 1 S. 2 PflSchG). Im BBodSchG sind Anordnungen hinsichtlich der guten fachlichen Praxis allerdings ausdrücklich ausgeschlossen und nur Beratung ist erlaubt. Auch im Flurbereinigungsrecht fehlen umfassende Anordnungsbefugnisse gegenüber der ausführenden Teilnehmergemeinschaft. Ähnliches gilt für die nationalen Klärschlamm- und Bioabfallverordnungen sowie im Ökolandbau- und im Bioenergierecht. Da die Behörden aufgrund des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts ohne gesetzliche Befugnisse rechtlich handlungsunfähig sind, sollten Anordnungsbefugnisse in allen Gesetzen des Agrarumweltrechts vorhanden sein. Des Weiteren sollten, um Streitfragen zu klären bzw. vorzubeugen, spezifische Befugnisse zur einzelfallbezogenen Konkretisierung und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis in allen relevanten Gesetzen eingeführt werden.

Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte dienen der behördlichen Informationsgewinnung ex ante, also vor Durchführung der angezeigten bzw. beantragten Aktivität. Die Anzeige ist dabei für Landwirte und Behörden grundsätzlich einfacher. Genehmigungsvorbehalte gewährleisten u.a. wegen des behördlichen Prüfungsauftrags aber eine bessere Durchsetzung des Agrarumweltrechts sowie eine höhere Rechtssicherheit für den Landwirt. Genehmigungsvorbehalte und Anzeigepflichten mit aufschiebender Wirkung haben eine vorbeugende Schutzfunktion, da mit dem Vorhaben erst nach Erhalt einer positiven Zulassungsentscheidung bzw. nach Ablauf einer Wartezeit angefangen werden darf. Im einschlägigen Agrar- und Umweltrecht bestehen etliche Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte. Allerdings sind nur wenige ausdrücklich auf die Landwirtschaft anwendbar.

Anzeigepflichten existieren bei der landwirtschaftlichen Verwendung von Klärschlämmen und Bioabfällen sowie für landwirtschaftliche Maßnahmen, welche die Erhaltungsziele von Natura 2000-Gebieten beeinträchtigen könnten. Unter immissions-, wasser- oder baurechtlichem Genehmigungsvorbehalt stehen regelmäßig landwirtschaftliche Anlagen. Auch bei Maßnahmen zur grundlegenden Umgestaltung von Flächen (Gewässerausbau, Flurbereinigung, Entwässerungsmaßnahmen, Beseitigung von Landschaftselementen oder Dauergrünlandumbruch) sind Planfeststellungen, wasser- oder baurechtliche Zulassungen oder subsidiär naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigungen nötig. Hinsichtlich der normalen landwirtschaftlichen Bodennutzung (Ackerbau, Grünland, Sonderkulturen) existieren hingegen so gut wie keine Genehmigungsvorbehalte, da entweder allgemeine Vorbehalte nach herrschender Meinung nicht einschlägig sind (z.B. § 8 WHG), gesetzliche Freistellungen bestehen (z.B. § 14 Abs. 2 BNatSchG) oder schlicht kein Vorbehalt normiert ist (z.B. PflSchG). Um mit diesen Instrumenten im Agrarumweltrecht einen besseren Vollzug zu erreichen, kommen zwei Wege in Betracht.

Zum einen könnten die bestehenden Anzeige- und Genehmigungsvorbehalte des Umweltrechts konkretisiert und ausdrücklich hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung für anwendbar erklärt werden. Im Bereich des Dünge- und Pflanzenschutzmittelrechts könnten neue Anzeige- und Genehmigungspflichten die Einhaltung und den Vollzug der anspruchsvollen materiellen Anforderungen verbessern. Zu empfehlen wäre weiterhin, die bundes- und landesrechtlichen Genehmigungsvorbehalte beim Umbruch von Dauergrünland in einem Gesetz zusammenzuführen. Schließlich sollten auch die Zuständigkeiten für die einzelnen Gesetze des Agrarumweltrechts möglichst vereinheitlicht werden, um Informationen und Fachkompetenzen zu bündeln.

Zum anderen könnte eine allgemeine Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung für landwirtschaftliche Betriebe eingeführt werden, ähnlich wie für Gewerbe- und Industriebetriebe. Dies hätte den Vorteil, dass sich die Zahl der Genehmigungsverfahren und -behörden stark reduzieren würde und gleichzeitig eine umfassende Würdigung und Prüfung der Bewirtschaftungskonzepte der Betriebe möglich wäre. Aufgrund der betriebswirtschaftlich, technisch oder ökologisch bedingten Veränderungen sollte die Zulassung nur für einen begrenzten Zeitraum erteilt werden, um neue Erkenntnisse und technische Entwicklungen zu berücksichtigen und die Vorsorge- und Kontrollfunktion des Genehmigungsvorbehalts zu erhalten. In der Genehmigung könnte rechtsverbindlich über Art und Maß der möglichen Nutzungen (z.B. Acker oder Dauergrünland) entschieden und es könnten Biotop auszuweisen sowie standortbezogene Umweltqualitätsziele und spezifische Umwelt- oder Naturschutzmaßnahmen festgelegt werden. Auch der Einsatz bestimmter Bewirtschaftungsmaßnahmen oder Geräte ließe sich betriebs- oder standortbezogen vorgeben oder untersagen (z.B. konservierende Bodenbewirtschaftung). Dem Genehmigungsantrag könnten hierzu auch beizubringende Angaben über den Zustand der Flächen zu Grunde gelegt werden (z.B. Humus- und Nährstoffgehalte oder -bilanzen, durchgeführte Umweltschutzmaßnahmen). Eine solche allgemeine Betriebsgenehmigung ließe sich auch als Anknüpfungspunkt für die Einbeziehung raumplanerischer/städteplanerischer Zielfestlegungen nutzen und verspricht damit erhebliche Effektivitätsgewinne bei den bestehenden Planungsinstrumenten.

13.4. Fazit

Insgesamt kommt die Studie hinsichtlich der rechtlichen Verbesserungsoptionen zu dem Schluss, dass sich allgemeine und standortbezogene Mindestanforderungen nicht nur bei den landwirtschaftlichen Anlagen, sondern auch bei der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung am besten durch eine Instrumentenkombination aus Ordnungs- und Planungsrecht sowie einzelfallbezogenen Vollzugsinstrumenten erreichen lassen. Mit dem Ordnungsrecht könnten allgemeine Mindestanforderungen, gegebenenfalls differenziert nach z.B. Nutzung oder Bodenarten, vorgegeben werden. Flächenbezogene Pläne könnten dann diese Mindeststandards räumlich zuordnen und konkretisieren sowie weitere standortbezogene Umweltqualitätsziele und Bewirtschaftungsanforderungen festlegen. Auf der Vollzugsebene ließen sich schließlich mittels behördlicher Anordnungen oder Genehmigungsbescheide die einzuhaltenden ordnungs- und planungsrechtlichen Umweltqualitätsziele und Anforderungen durchsetzen, indem rechtsverbindlich im Einzelfall die gesetzlichen Ziele und Anforderungen bestimmt und

gegebenenfalls nochmals standortbezogen spezifiziert werden. Eine eigenständige Kodifizierung des Agrarumweltrechts in einem Agrarumweltgesetz empfiehlt sich dafür nicht, da die Nachteile eines auf der Grundlage diverser Bundeskompetenzen zu erlassenen Agrarumweltgesetz deutlich größer als dessen Vorteile erscheinen.

Teil 4

Flankierende Instrumente und agrarfachliche instrumentelle Bewertung (Rutz/Schramek)

14. Informelle und ökonomische Instrumente

Die landwirtschaftlichen Betriebe werden wie andere Unternehmen von verschiedenen v.a. ökonomischen Faktoren beeinflusst. Technische und wirtschaftliche Entwicklungen haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass eine am ökonomischen Optimum orientierte Landwirtschaft Umweltqualitätszielen zum Teil entgegenwirkt. Neben den bereits beschriebenen rechtlichen Instrumenten des Umweltrechts und des landwirtschaftlichen Fachrechts, gibt es weitere Instrumente, wie die Honorierung ökologischer Leistungen durch Agrarumweltmaßnahmen oder die Beratung, mit denen bestimmte Umweltziele erreicht werden sollen. Die landwirtschaftliche Bodennutzung, und damit auch die Umwelt, werden auch von manchen Instrumenten indirekt beeinflusst. Beispielsweise schaffen gesetzliche Einspeisevergütungen und Biokraftstoffquoten Anreize zum Anbau bestimmter Ackerkulturen. Schließlich wird die landwirtschaftliche Produktion durch Regelungen der GAP und den verbliebenen Agrarmarktordnungen beeinflusst. Steuerliche Ermäßigungen und Befreiungen können ebenfalls einer nicht nachhaltigen Wirtschaftsweise Vorschub leisten.

14.1. Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft

Nach einer Einführung werden zwei Instrumente der Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft im Rahmen der GAP, Agrarumweltmaßnahmen und die Natura 2000 Ausgleichszulage, betrachtet.

14.1.1. Einführung

Die Frage, welche Instrumente zur Erreichung von Umweltzielen in der Landwirtschaft angemessen oder gerechtfertigt sind, ist eng mit der Debatte um die Bereitstellung sogenannter öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft verbunden. Öffentliche Güter unterscheiden sich idealtypisch von privaten Gütern dadurch, dass niemand von ihrem Konsum ausgeschlossen werden kann und keine Rivalität in der Nutzung vorliegt. Während bei privaten Gütern Angebot und Nachfrage durch den Preismechanismus aufeinander abgestimmt werden, bildet sich für öffentliche Güter kein Marktpreis heraus und es kommt zu Marktversagen. Aus dem Bestreben eine optimale Versorgung der Gesellschaft mit den von der Landwirtschaft hergestellten öffentlichen Gütern zu gewährleisten, wird häufig automatisch die Forderung nach einer Honorierung dieser Leistungen für das Gemeinwohl abgeleitet.¹⁴⁴⁰ Allerdings ist diese Schlussfolgerung nicht in jedem Falle richtig. Einige aus gesellschaftlicher Sicht positive Auswirkungen fallen als Neben- oder Koppelprodukte bestimmter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren an. So wurde durch bestimmte traditionelle Formen der Landbewirtschaftung quasi nebenbei eine artenreiche Kulturlandschaft geschaffen, z.B. entstanden durch das Anlegen von Hecken zur Verminderung der Winderosion oder zum Trennen von Weiden

¹⁴⁴⁰ Weingarten 2010b, S. 20f.

Lebensräume für verschiedene Tierarten.¹⁴⁴¹ Wenn der gesellschaftliche Bedarf nach einem öffentlichen Gut, das als Nebenprodukt der Herstellung eines marktfähigen landwirtschaftlichen Guts entsteht, auf diese Weise gedeckt wird (das Gut also nicht knapp ist), besteht auch kein staatlicher Handlungsbedarf. Allerdings ist auch in solchen Fällen die dauerhafte Bereitstellung der öffentlichen Güter nicht immer gewährleistet. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn der technische Fortschritt und das Wirken der Marktkräfte einerseits zu immer intensiveren Produktionsformen und andererseits zur Aufgabe der Bewirtschaftung bestimmter Standorte führen.¹⁴⁴²

Ist das öffentliche Gut knapp, steht der Politik eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, um den gewünschten Zustand zu erreichen. Dazu zählen neben positiven ökonomischen Anreizen auch ordnungsrechtliche Maßnahmen, Beratung, negative ökonomische Anreize oder die Erstellung der Güter durch den Staat selbst.¹⁴⁴³ Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang ist die, wer die Kosten für die Erreichung des erwünschten Umweltzustands zu tragen hat: im Falle der Umweltauswirkungen der Landwirtschaft also entweder die Landwirte oder die Steuerzahler. Nach dem Verursacherprinzip sollte der Verursacher die Kosten der Vermeidung oder Beseitigung von Umweltbelastungen tragen. Ziel umweltpolitischer Maßnahmen, die sich an diesem Prinzip orientieren, ist es, die sogenannten externen Kosten von Produktion und Konsum möglichst weitgehend in die Wirtschaftsrechnung der Verursacher eingehen zu lassen, also zu internalisieren.¹⁴⁴⁴ Dabei ist jedoch die Verteilung der Eigentums- und Nutzungsrechte zu beachten, denn für die Bereitstellung von Umweltleistungen, wie den Erhalt von aus Naturschutzsicht wertvoller Lebensräume in Agrarlandschaften, ist der Einsatz privater Produktionsfaktoren wie Land und Arbeit notwendig.¹⁴⁴⁵ Um zu entscheiden, wo die Trennlinie zwischen der Verantwortung der Landnutzer und der gesellschaftlichen Verantwortung liegt, muss ein Basis- oder Referenzniveau definiert werden (vgl. die folgende Abbildung „Stufen der Erreichung von Umweltqualität – Instrumente und Prinzipien der Kostenzuweisung“). Dieses Basis- oder Referenzniveau wird durch verpflichtende Standards und Gesetze umgesetzt. „Für Umwelt- und Landschaftspflegeleistungen, die über das gesetzliche Gebotene hinausgehen, muss jedoch argumentiert werden, dass solche Leistungen auf freiwilliger und vertraglicher Basis nur gegen Bezahlung auf Grundlage geeigneter politischer Maßnahmen erbracht werden.“¹⁴⁴⁶ Hier gilt das Gemeinlastprinzip. Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik stellen die für alle Direktzahlungsempfänger bindenden Cross Compliance-Anforderungen ein solches Basisniveau dar, während die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen auf freiwilliger und vertraglicher Basis erfolgt und die Landwirte für die dabei entstandenen Kosten und den entgangenen Gewinn kompensiert werden.¹⁴⁴⁷

Für das Zuweisen von Eigentumsrechten und Nutzungsrechten oder die Bestimmung des Referenzniveaus gibt es keine allgemein gültigen Leitlinien, sondern wird in jeder Gesellschaft basierend auf der Rechts- und politischen Tradition und Wertvorstellungen

¹⁴⁴¹ Holm-Müller/Budde 2010, S. 11.

¹⁴⁴² Cooper/Hart/Baldock 2009, S. 7 ff.

¹⁴⁴³ Weingarten 2010, S. 21

¹⁴⁴⁴ Wicke 1993, S.150 f.

¹⁴⁴⁵ Cooper/Hart/Baldock 2009, S. 7 ff.

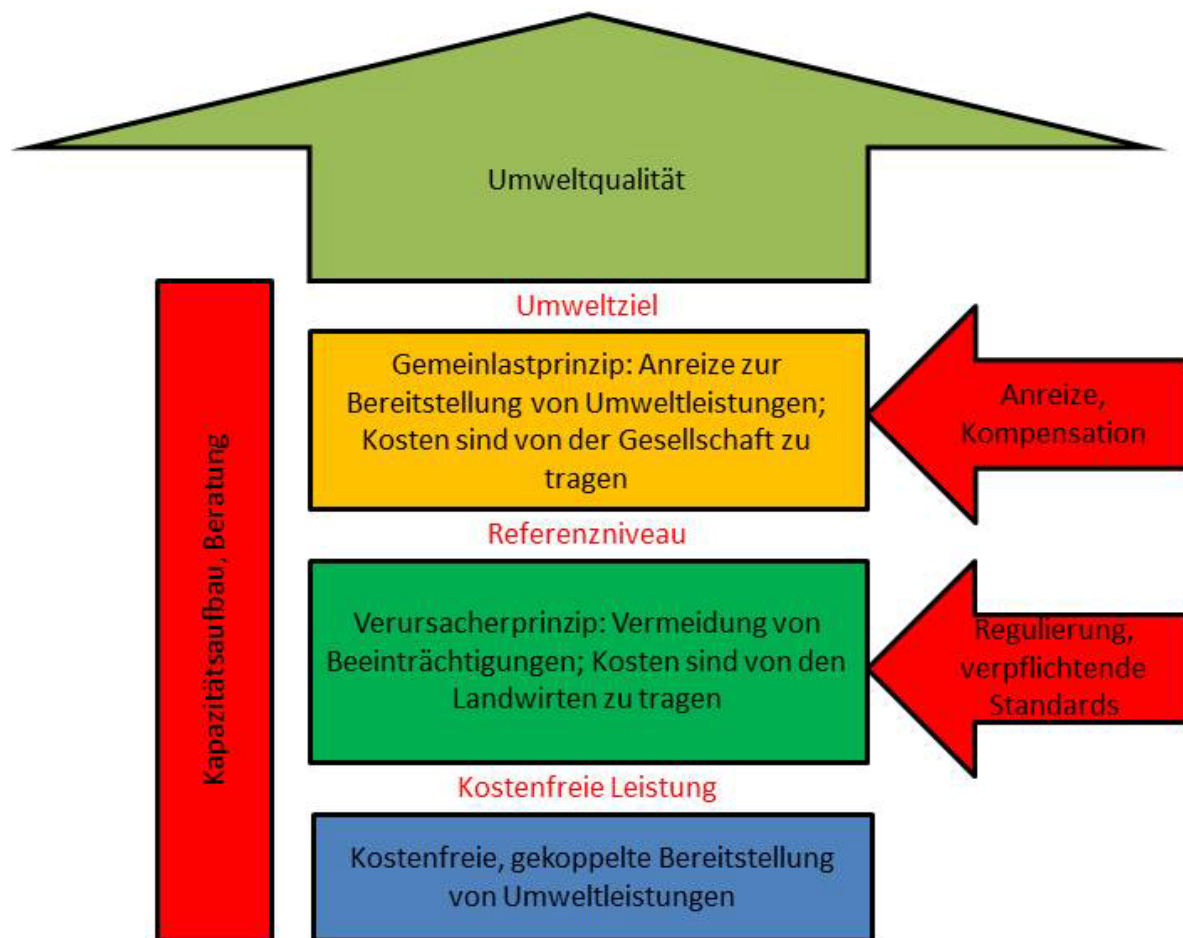
¹⁴⁴⁶ Scheele 2010, S. 13.

¹⁴⁴⁷ Vgl. Allen et al. 2012, S. 6.

bestimmt. Verändert sich die Wahrnehmung einer Gesellschaft, kann sich das in Form von Gesetzen oder Anforderungen an die „gute fachliche Praxis“ manifestierte Referenzniveau verändern. Im Idealfall führt der gleichzeitige Einsatz verschiedener Instrumente zu Synergieeffekten und besseren Ergebnissen. Ein solches koordiniertes Vorgehen erfordert den Aufbau von Kapazitäten (z.B. in Bezug auf die beteiligten Institutionen) und in der Form von Beratung der Landwirte.¹⁴⁴⁸

Die folgende Abbildung 20 fasst die verschiedenen Stufen der Erreichung von Umweltqualität, die dafür eingesetzten Instrumente und die Prinzipien der Kostenzuweisung zusammen.

Abbildung 25: Stufen der Erreichung von Umweltqualität – Instrumente und Prinzipien der Kostenzuweisung



Quelle: nach Scheele 2010, S.14 sowie Cooper/Hart/Baldock 2009, S.13 (nach OECD 2001 und Scheele 1999)

14.1.2. Agrarumweltmaßnahmen und Natura 2000 Ausgleichszulage

Das folgende Kapitel beleuchtet zwei Formen umweltbezogener Zahlungen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, nämlich die Agrarumweltmaßnahmen und die Natura 2000-Ausgleichszahlung, hinsichtlich ihrer jeweiligen Funktionsweise, ihres Beitrags zum Umwelt- und Naturschutz und der Möglichkeiten zu ihrer Weiterentwicklung.

¹⁴⁴⁸ Cooper/Hart/Baldock 2009, S. xiv.

14.1.2.1. Agrarumweltmaßnahmen

Einleitung

Das Konzept der Multifunktionalität von Landwirtschaft und das Leitbild des Europäischen Agrarmodells sind kennzeichnend für das Begründungsgerüst der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union. Teil dieser Konzepte ist die Idee, dass Landwirte und Landwirtschaft einen positiven Beitrag zum Erhalt von Biodiversität und Kulturlandschaft leisten bzw. leisten können (vgl. Kapitel 1.3. „Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU unter Umweltgesichtspunkten“). So beruht der Ansatz, landwirtschaftliche Tätigkeit durch finanzielle Unterstützung auch auf marginalen Standorten aufrechterhalten zu wollen, auf der Überzeugung, dass eine enge Verbindung zwischen der Herstellung landwirtschaftlicher Produkte und der Bereitstellung öffentlicher (Umwelt-)güter durch bestimmte Formen der landwirtschaftlichen Produktion besteht.¹⁴⁴⁹ Zwar stellen auch andere Landnutzungsformen oder andere Akteure von der Gesellschaft gewünschte öffentliche Güter oder Ökosystemfaktoren zur Verfügung, doch gehen bestimmte Leistungen, wie z.B. der Erhalt halbnatürlicher Lebensräume oder besonderer Kulturlandschaften, in der Regel mit landwirtschaftlicher Tätigkeit einher. Zur Honorierung der von Landnutzern erbrachten Umweltleistungen stehen der Politik verschiedene Instrumente zur Verfügung. In der EU stellen Zahlungen in der Form von Agrarumweltmaßnahmen das wichtigste Instrument zur Honorierung dieser Leistungen dar.¹⁴⁵⁰

Ob die Honorierung einer bestimmten Tätigkeit oder der Erbringung einer bestimmten Leistung gerechtfertigt ist, hängt wesentlich von der Zuteilung von Eigentumsrechten ab (vgl. Kapitel 14.1.1). Hampicke argumentiert in Bezug auf Agrarumweltmaßnahmen, die auf Naturschutz durch die Aufrechterhaltung oder Wiederaufnahme traditioneller Bewirtschaftungsmethoden (wie z.B. Heuwirtschaft oder extensive Weidewirtschaft) abzielen, dass die gegenwärtige Zuweisung von Eigentumsrechten an die Landwirte, die Zahlungen legitimieren, aus den folgenden Gründen gerechtfertigt ist:

- Landwirte stellen in Europa nur einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung dar. Für den Erhalt der Biodiversität ist aber die gesamte Bevölkerung verantwortlich. Die Zahlungen im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen tragen zu einer gerechteren Verteilung der für den Naturschutz anfallenden Kosten bei.
- Für den einzelnen Landwirt können die Kosten für die Beibehaltung traditioneller Bewirtschaftungssysteme prohibitiv hoch sein. Die Bereitstellung der entsprechenden Leistungen ohne finanziellen Ausgleich zu fordern, würde für viele Landwirte den finanziellen Ruin bedeuten.
- Bei der Entscheidung, welche Zahlungen gerechtfertigt sind, darf aufgrund der Pfadabhängigkeit gesellschaftlicher Entwicklungen der historische Kontext nicht ignoriert werden. So hatte die Zuteilung von Eigentumsrechten in der Vergangenheit einen maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Landwirtschaft: „Suppose that, for the past 200 years, farmers had been granted their property as a patrimonium subject to the duty of preserving biodiversity.

¹⁴⁴⁹ Potter/Thomson 2011.

¹⁴⁵⁰ Diakosavvas/Osterburg 2011.

Then, many mechanical and chemical implements of modern agriculture would never have been widely applied. Species living in fields, meadows, and pastures would not be endangered today, but food would be much more expensive. Perhaps the conventional agriculture of this alternative history would resemble the organic agriculture as we know it. But of course, history has taken a different course, ...”¹⁴⁵¹

Grundsätzliche Funktionsweise und Charakteristiken

Agrarumweltmaßnahmen sind bestimmte, über die gute fachliche Praxis und Cross Compliance hinausgehende, Bewirtschaftungspraktiken oder Zielvereinbarungen, die dem Erreichen von Umweltzielen durch die Landwirte dienen. Die Teilnahme ist freiwillig und die teilnehmenden Landwirte erhalten eine Ausgleichszahlung, die die durch die Teilnahme entstehenden finanziellen Einbußen kompensieren soll.¹⁴⁵² Die Anreizkomponente wurde im Jahr 2007 abgeschafft, um sicherzustellen, dass die Agrarumweltmaßnahmen auch künftig als nichtabzubauende Förderung in der sog. „Green Box“ der WTO verbleiben konnten. Stattdessen ist es jetzt möglich, private Transaktionskosten, z.B. Verwaltungskosten für die Antragstellung, in der Prämienberechnung geltend zu machen.¹⁴⁵³

Den Agrarumweltmaßnahmen ist nach einer Zusammenfassung von Thomas et al. „gemeinsam, dass während eines bestimmten Verpflichtungszeitraums (in der Regel 5 Jahre) pro Flächeneinheit (meistens Hektar; aber auch Ar oder Quadratmeter, in einzelnen Fällen auch eine andere Einheit wie „Streuobstbaum“ oder „Großvieheinheit“) jährlich eine bestimmte Summe (in €/pro Einheit) an Ausgleichszahlungen gewährt wird, wenn bestimmte, bereits in den Richtlinien definierte Auflagen erfüllt werden. Antragsteller bzw. Begünstigte sind in der Regel Landwirte oder andere Bewirtschafter der jeweiligen Fläche.“¹⁴⁵⁴

Die verschiedenen Maßnahmen lassen sich zwei konzeptionellen Ansätzen zuordnen: den überwiegend produktionsbezogenen Maßnahmen und den überwiegend naturschutzbezogenen Maßnahmen. Die produktionsbezogenen Maßnahmen sollen landwirtschaftliche Produktionsverfahren umweltfreundlicher gestalten und durch das Absenken der allgemeinen Produktionsintensität oder durch den Einsatz bestimmter Produktionsverfahren eine positive Wirkung auf Natur und Umwelt entfalten.¹⁴⁵⁵ Diese Art der Agrarumweltmaßnahmen zielt in erster Linie auf den Boden- oder Gewässerschutz ab. Die überwiegend naturschutzbezogenen Maßnahmen dienen vor allem der Pflege von Kulturlandschaften und dem Erhalt von Artenvielfalt und Biodiversität, z.B. durch den Schutz besonderer Biotoptypen oder durch die Anlage von Blühstreifen. Neben dieser Einteilung können sich Agrarumweltmaßnahmen unter anderem auch dahingehend unterscheiden, ob sie nur in einer bestimmten Gebietskulisse oder flächendeckend angeboten werden, ob sie ergebnis- oder handlungsorientiert ausgestaltet sind oder ob sie einzelflächenbezogen oder gesamtbetrieblich umgesetzt werden können.¹⁴⁵⁶

¹⁴⁵¹ Hampicke 2013, S. 205.

¹⁴⁵² Niens/ Marggraf 2010.

¹⁴⁵³ DBV 2012 und Dupraz et al. 2011.

¹⁴⁵⁴ Thomas et al. 2009, S. 15.

¹⁴⁵⁵ Thomas et al. 2009.

¹⁴⁵⁶ Niens/Marggraf 2010.

Umsetzung in Deutschland

Die Umsetzung der ELER-Verordnung, die die rechtliche Grundlage für die Agrarumweltmaßnahmen darstellt, erfolgt in einem mehrstufigen Prozess. In Deutschland erarbeitet das BMELV in enger Zusammenarbeit mit den Bundesländern ein von der EU Kommission zu genehmigendes nationales Strategiepapier. Es soll sicherstellen, dass die Programme zur Umsetzung des ELER mit anderen Politiken, wie denen des Strukturfonds und nationalen Maßnahmen, wie der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) in Deutschland, inhaltlich abgestimmt sind. Die konkrete Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen erfolgt in Deutschland in den Entwicklungsplänen für den ländlichen Raum (EPLR) der einzelnen Bundesländer.¹⁴⁵⁷

Im Jahr 2010 wurden auf 5,4 Millionen ha in Deutschland Agrarumweltmaßnahmen durchgeführt. Die meisten Verpflichtungen wurden in den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern geschlossen.¹⁴⁵⁸

Übersichten über die von den Bundesländern in der Förderperiode 2007 bis 2013 angebotenen Maßnahmen u.a. in den Bereichen Ökologischer Landbau, Ackerbau, Gemüsebau, Dauerkulturen, Grünland, Erhalt genetischer Ressourcen finden sich bei Thomas et al. 2009 und bei DVS 2010.

Bewertung

Der grundsätzlich positive Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen zu einer umweltgerechteren Landwirtschaft, ergänzend zu anderen Instrumenten, wird in der Literatur überwiegend anerkannt. So stellen von Münchhausen et al. fest, dass AUM sich zur Einführung und Aufrechterhaltung von Bewirtschaftungsmethoden eignen, die für den Umweltschutz vorteilhaft sind: „Denn (pro-)aktives Handeln von Landbewirtschaftern zugunsten des Naturschutzes lässt sich kaum durch Ge- und Verbote erreichen.“¹⁴⁵⁹ Zumindest ein Teil der angebotenen Maßnahmen sind auch aus Sicht anderer Autoren als zielspezifisch und wirksam und somit als bewährte Instrumente anzusehen.¹⁴⁶⁰ Allerdings wird die tatsächliche Wirkung der Agrarumweltmaßnahmen zunehmend kritisch diskutiert, da sich wichtige Umweltindikatoren trotz des hohen Mitteleinsatzes nicht wie gewünscht positiv entwickeln.¹⁴⁶¹

Eine dabei diskutierte Frage betrifft die Höhe der Anforderungen in Abgrenzung zur guten fachlichen Praxis und Cross Compliance. Von Münchhausen et al. vertreten die Ansicht, dass die Anhebung der Leistungsanforderungen in der Folge der Einführung von Cross Compliance und ein verstärkter Einzelflächenbezug der Agrarumweltmaßnahmen unerwünschte Mitnahmeeffekte vermindert haben.¹⁴⁶² Mit Verweis auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes aus dem Jahr 2008¹⁴⁶³ kritisieren Diakosavvas und Osterburg allerdings, dass die notwendige Abgrenzung zu Cross Compliance nicht immer konsequent genug umgesetzt wird.¹⁴⁶⁴

¹⁴⁵⁷ Niens/Marggraf 2010 und DVS – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume 2013.

¹⁴⁵⁸ DBV 2012.

¹⁴⁵⁹ von Münchhausen et al. 2009, S. 180.

¹⁴⁶⁰ IFAB et al. 2012.

¹⁴⁶¹ ZALF et al. 2011.

¹⁴⁶² von Münchhausen et al. 2009.

¹⁴⁶³ Europäischer Rechnungshof 2008.

¹⁴⁶⁴ Diakosavvas/Osterburg 2011.

AUM im Bereich Ackerbau werden nach wie vor als problematisch angesehen, weil sie im geringen Umfang nachgefragt und auch wenig effektiv sind. Thomas et al. kommen in einer Bewertung der Entwicklung seit der Einführung der obligatorischen Modulation jedoch zu dem Schluss, dass die Maßnahmen den Ackerbau zwar nicht extensivieren konnten, aber dort, wo sie nachgefragt werden, dazu beitragen, die negativen Auswirkungen des intensiven Ackerbaus zu begrenzen. Sie verringern die Gefahr von Auswaschungen von Düngemitteln (z.B. Zwischenfruchtanbau), fördern komplexere und tendenziell umweltgerechtere Anbausysteme (z.B. vielfältige Fruchtfolge) oder führen zum Ersatz chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel durch alternative Verfahren. Auch wenn es teilweise umstritten ist, ob manche dieser Techniken und Verfahren nicht bereits Stand der Technik oder gute fachliche Praxis darstellen, ist die ökologische Relevanz dieser Maßnahmen, sofern sie in Anspruch genommen werden, größer als die früherer Programme.¹⁴⁶⁵ Da auf Intensivstandorten konkurrenzfähig hohe Prämien für AUM aber unrealistisch sind, muss ein Mindestmaß an Ökosystemleistungen durch ein strengeres Umwelt- und Förderrecht sichergestellt werden.¹⁴⁶⁶ So besteht die Hoffnung durch das Greening der Direktzahlungen der ersten Säule ein Mindestmaß an ökologischen Vorrangflächen auch in Intensivregionen zu schaffen bzw. zu erhalten, in denen freiwillige AUM wenig in Anspruch genommen werden.

Der Wegfall der Anreizkomponente hat die Akzeptanz von AUM negativ beeinflusst. Dies kann durch die Berücksichtigung der Transaktionskosten nicht kompensiert werden, da es sich dabei um real anfallende Kosten handelt. Insgesamt höhere und stärker schwankende Agrarpreise machen es zudem notwendig, die Prämien zu erhöhen und so auszugestalten, dass auch Landwirte, die sich für fünf Jahre vertraglich zu einer extensiveren Wirtschaftsweise verpflichten, an möglichen Preissteigerungen teilhaben.¹⁴⁶⁷ Vereinfachte Antragsverfahren, der Zugang zu Beratung und die Einbeziehung der Landwirte in Planung und Umsetzung der Programme würden voraussichtlich neben höheren Prämien zu einer größeren Akzeptanz der Maßnahmen bei Landwirten führen.¹⁴⁶⁸

Analysen der angebotenen und tatsächlich in Anspruch genommenen Agrarumweltmaßnahmen auf Basis der Halbzeitbewertungen der aktuellen Förderperiode zeigen, dass sogenannte „dunkelgrüne AUM“, die ökologisch besonders effizient sind und direkt auf das Schutzgut Biodiversität ausgerichtet sind, nur einen unbedeutenden Teil der Fläche, einnehmen (im Jahr 2009 wurden diese Maßnahmen nur auf 0,35% der Ackerflächen und auf 11% der Grünlandflächen umgesetzt). Beispiele für „dunkelgrüne“ Maßnahmen auf Ackerflächen sind Ackerrandstreifen oder die Erhaltung regionaltypischer Kulturpflanzen und -sorten. Beispiele für „dunkelgrüne“ Maßnahmen auf Grünlandflächen sind die naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Streuobstwiesen oder die Bewirtschaftung und Mahd von Steilhangwiesen.¹⁴⁶⁹ Da diese „dunkelgrünen“ Maßnahmen häufig auch positive Effekte auf andere Schutzgüter, wie z.B. Gewässer oder eine vielfältige Kulturlandschaft haben, gelten „dunkelgrüne“ AUM als im gesamten Ressourcenschutz wirkungsvollste Maßnahmen.¹⁴⁷⁰ „Hellgrüne“ Maßnahmen, wie z.B. der

¹⁴⁶⁵ Thomas et al. 2009.

¹⁴⁶⁶ von Münchhausen et al. 2009.

¹⁴⁶⁷ Thomas et al. 2009.

¹⁴⁶⁸ Niens/Marggraf 2010, von Münchhausen et al. 2009 und Keenleyside et al. 2011.

¹⁴⁶⁹ IFAB et al. 2012.

¹⁴⁷⁰ Oppermann 2013.

Verzicht auf Wachstumsregulatoren oder die Erhaltung einer mäßig intensiven Grünlandnutzung bewirken dagegen nach Ansicht einiger Autoren nur geringfügige ökologische Verbesserungen¹⁴⁷¹ und haben oft keine positiven Effekte für die Biodiversität.¹⁴⁷² Dem gegenüber lässt sich argumentieren, dass auch „Basis-AUM“ (sog. „entry level schemes“), die für sich alleine betrachtet, nur relativ geringe Verbesserungen bewirken, durch den kumulativen Effekt auf Landschaftsebene positiv wirken, wenn sie von einer ausreichenden Zahl von Landwirten auf dafür geeigneten Standorten effektiv umgesetzt werden. Zudem können solche Basis-Maßnahmen auch als Einstieg für Landwirte in eine umweltgerechtere Bewirtschaftung dienen.¹⁴⁷³

Von wissenschaftlicher Seite wird häufig gefordert, stärker auf ergebnis- statt auf maßnahmenorientierte Honorierung von Leistungen zu setzen. Der ergebnisorientierte Ansatz überlässt es dem Landwirt, auf welche Art und Weise er ein bestimmtes nachgefragtes ökologisches Gut erzeugt. Dadurch entsteht ein Anreiz für den Landwirt, nach Handlungsalternativen für die effiziente Zielerreichung zu suchen. Bei der Handlungs- oder Maßnahmenorientierung wird dagegen nicht das Ziel, sondern der Weg vorgegeben, ohne dass ein Anreiz zur Erreichung eines bestimmten Umweltzieles besteht.¹⁴⁷⁴ Sowohl in deutschen als auch in europäischen Programmen sind ergebnisorientierte Maßnahmen allerdings selten und beschränken sich auf die Bindung von Zahlungen an das Vorkommen bestimmter Pflanzenarten.¹⁴⁷⁵ Ein Grund für die geringe Verbreitung ergebnisorientierter Maßnahmen ist der Mangel an geeigneten und mit wenig Aufwand zu erfassenden Indikatoren.¹⁴⁷⁶

Die an Agrarumweltindikatoren für ergebnisorientierte Honorierung zu stellenden Anforderungen nach Matzdorf 2004 fasst die folgende Abbildung 26 zusammen.

Die Komplexität ökologischer Systeme und die Diversität der Umweltziele erschweren dabei die Rationalisierung von Umweltzielen mittels Indikatoren.¹⁴⁷⁷

Der ebenfalls häufig geforderten regional differenzierteren und flächenspezifischen Ausrichtung von AUM steht in vielen Fällen ein hoher Verwaltungsaufwand gegenüber.¹⁴⁷⁸ Ein möglicher Lösungsansatz für diese Problematik bietet die bessere Nutzung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems und der GPS-Technologie in der Programmgestaltung und -umsetzung.¹⁴⁷⁹

¹⁴⁷¹ IFAB et al. 2012.

¹⁴⁷² Oppermann 2013.

¹⁴⁷³ Keenleyside et al. 2011.

¹⁴⁷⁴ Matzdorf 2004.

¹⁴⁷⁵ Matzdorf 2004, IFAB et al. 2012 und Diakosavvas/Osterburg 2011.

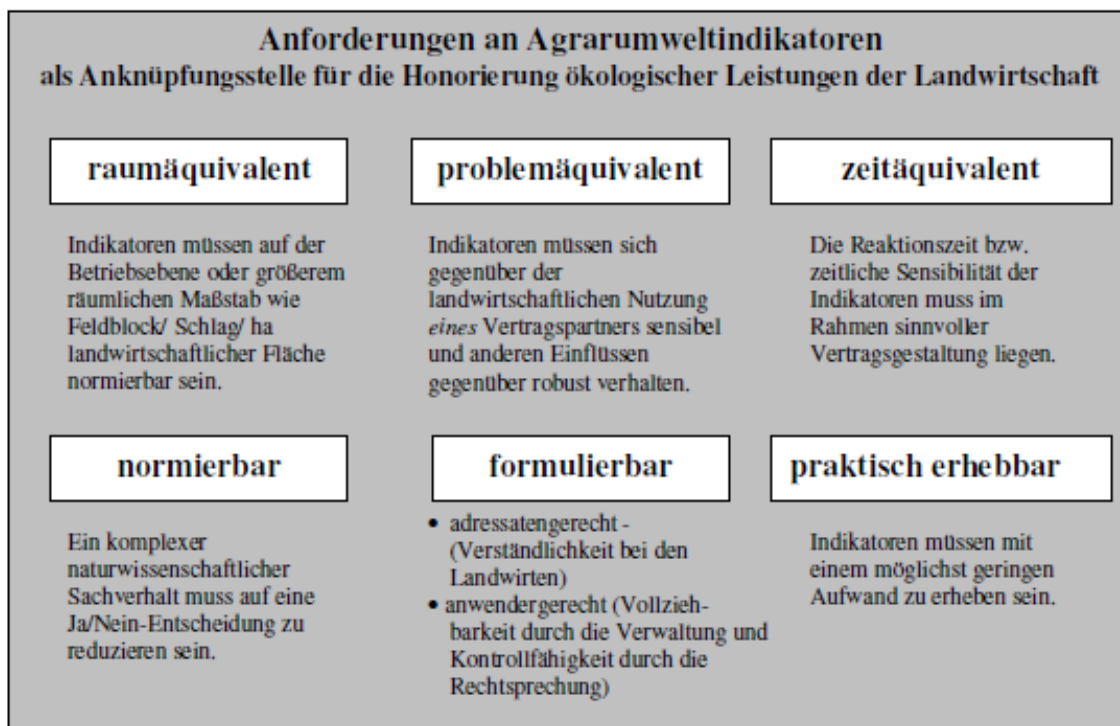
¹⁴⁷⁶ von Münchhausen et al. 2009.

¹⁴⁷⁷ Matzdorf 2004.

¹⁴⁷⁸ von Münchhausen et al. 2009.

¹⁴⁷⁹ Diakosavvas/Osterburg 2011 und Keenleyside et al. 2011.

Abbildung 26: Anforderungen an Agrarumweltindikatoren für die ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen durch die Landwirtschaft



Quelle: Matzdorf 2004, S. 132

Empfehlungen für die Weiterentwicklung

In der folgenden Tabelle werden einige aus der Literaturlauswertung abgeleitete Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen zusammengefasst.

Tabelle 28: Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen

Empfehlung	Vergleiche
Regelmäßige Anpassung der Prämienhöhe und tw. Wiedereinführung der Anreizkomponente, um Attraktivität der AUM auch bei steigenden Agrarpreisen zu sichern.	Thomas et al. (2009) Niens und Marggraf (2010) Hampicke (2013)
Bessere Finanzausstattung für die Agrarumweltmaßnahmen, z.B. durch Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule und durch 100%-EU-Finanzierung von „dunkelgrünen“ Maßnahmen.	IFAB - Institut für Agrarökologie und Biodiversität et al. (2012)
Angebot von „dunkelgrünen“ AUM in höherem Flächen- und Finanzumfang, um ökologische Ziele quantitativ und qualitativ zu erreichen.	IFAB - Institut für Agrarökologie und Biodiversität et al. (2012)
Höherer Stellenwert ergebnisorientierter Maßnahmen, Entwicklung von praxistauglichen Indikatoren zur Umweltverträglichkeit landwirtschaftlicher Verfahren.	IFAB - Institut für Agrarökologie und Biodiversität et al. (2012) Niens und Marggraf (2010) Hampicke (2013) Matzdorf (2004)

	von Münchhausen et al. (2009)
Ausdehnung des Beratungsangebots, u.a. in der Form betriebspezifischer Agrarumweltplanung, zur Erhöhung der Transparenz, Akzeptanz und Effizienz von AUM.	IFAB - Institut für Agrarökologie und Biodiversität et al. (2012) Niens und Marggraf (2010) Keenleyside et al. (2011) von Münchhausen et al. (2009)
Bessere Nutzung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems und GPS, um die Agrarumweltförderung zielgerichteter umzusetzen.	Diakosavvas und Osterburg (2011) Keenleyside et al. (2011)
Stärkere Berücksichtigung der gesellschaftlichen Erwartungen bei der Programmgestaltung.	Diakosavvas und Osterburg (2011) Hampicke (2013)
Einbezug lokaler Akteure in die Programmgestaltung („Bottom-up-Ansätze“), um regionale Schutzziele zu berücksichtigen und die Akzeptanz der Maßnahmen zu erhöhen.	Diakosavvas und Osterburg (2011) von Münchhausen et al. (2009) Niens und Marggraf (2010) Keenleyside et al. (2011)
Vereinfachung des Antragsverfahrens.	Niens und Marggraf (2010)

14.1.2.2. Natura 2000-Ausgleichszahlung

Die Umsetzung von Natura 2000 betrifft die Landwirtschaft als größten Flächennutzer in Deutschland in besonderem Maße. Einerseits gehen von der Landwirtschaft schädliche Wirkungen auf die unter Schutz stehenden Lebensraumtypen aus, andererseits handelt es sich bei vielen Lebensraumtypen um von einer extensiven landwirtschaftlichen Nutzung abhängige halbnatürliche Biototypen.¹⁴⁸⁰

Die Natura 2000-Ausgleichszahlung (auch „Erschwernisausgleich“ genannt) wird für die Bewirtschaftung von Flächen in Natura 2000-Gebieten als Ausgleich für bestehende Nutzungsaufgaben gewährt. Die Höhe der gewährten Prämie ist dabei vom Umfang der Bewirtschaftungsaufgaben und von den natürlichen Bedingungen abhängig.¹⁴⁸¹ Es besteht allerdings kein Anspruch auf die Zahlung und die Prämienhöhe pro Hektar und Jahr ist begrenzt. Nicht alle Bundesländer wenden die Maßnahme an.¹⁴⁸²

Die Maßnahme kann dazu beitragen, die Akzeptanz für die Ausweisung von Schutzgebieten bei den betroffenen Landnutzern zu erhöhen und einen Anreiz dafür bieten, eine aus Naturschutzgründen erwünschte Bewirtschaftung in den Schutzgebieten aufrechtzuerhalten. Da die Gewährung der Ausgleichszahlung in der Regel keinen ausreichenden Anreiz für die Pflege wertvoller Naturschutzflächen darstellt, sondern lediglich der Erhaltung des aktuellen Status des Schutzgebietes dient, ist die Kombination von Ausgleichszahlung und Agrarumweltmaßnahmen in Natura 2000-Gebieten sinnvoll. Zentral für die Akzeptanz und Effektivität von Agrarumweltförderung in Schutzgebieten

¹⁴⁸⁰ ZALF et al. 2011.

¹⁴⁸¹ von Münchhausen et al. 2009.

¹⁴⁸² ZALF et al. 2011.

sind die Möglichkeit, die ökologischen Leistungen standort- und betriebsindividuell anzupassen sowie Information und einzelbetriebliche Beratung.¹⁴⁸³

14.2. Beratung und Weiterbildung als flankierende Instrumente

Aus Sicht der Politik ist Beratung eine Strategie unter anderen, um gesellschaftliche Ziele, wie mehr Umweltschutz in der Landwirtschaft zu erreichen¹⁴⁸⁴. Das folgende Kapitel beleuchtet die Strukturen und Angebote der landwirtschaftlichen Beratung in Deutschland und geht der Frage nach, welchen Beitrag Beratung, als Ergänzung rechtlicher Instrumente, zur Erreichung von Umweltzielen in der Landwirtschaft leisten kann.

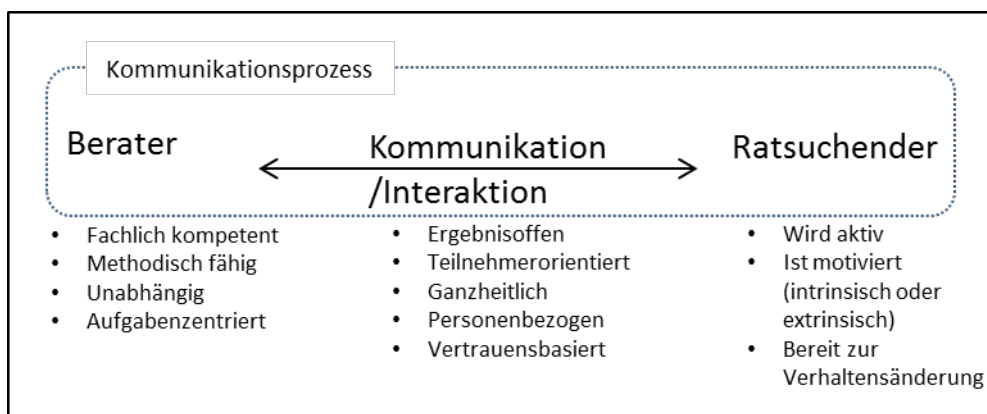
Dazu wird zunächst definiert, was Beratung umfasst und welche allgemeinen Anforderungen an den Beratungsprozess zu stellen sind. In einem zweiten Schritt wird die bestehende landwirtschaftliche Beratung in Deutschland im Allgemeinen und in Bezug zu Umwelt und Naturschutz im Speziellen umrissen, um schließlich Schlussfolgerungen zur Optimierung von Beratung für die Erreichung von Umweltzielen, insbesondere im Hinblick auf die zu erwartenden Veränderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, abzuleiten.

14.2.1. Definition und allgemeine Anforderungen

Nach Boland, Thomas und Ehlers¹⁴⁸⁵ ist Beratung „ein Prozess, in dem der Berater mit dem Ratsuchenden gemeinsam versucht, dessen Probleme durchschaubar zu machen und realisierbare Lösungen zu entwickeln, um ihn zu einem selbstverantwortlichen Handeln zu ermutigen“. Im Mittelpunkt steht dabei der Kommunikationsprozess zwischen Berater und Ratsuchendem, wobei diese Interaktion zwischen den Kommunikationspartnern nicht losgelöst vom Umfeld, sondern innerhalb von Sozial- und Organisationsstrukturen abläuft¹⁴⁸⁶.

Anforderungen an den Beratungsprozess fasst die folgende Abbildung 27 zusammen.

Abbildung 27: Anforderungen an den Beratungsprozess



Quelle: Boland et al. (2005), S.4

¹⁴⁸³ von Münchhausen et al. 2009.

¹⁴⁸⁴ Boland/Thomas/Ehlers 2005.

¹⁴⁸⁵ Boland/Thomas/Ehlers 2005, S. 3.

¹⁴⁸⁶ Albrecht et al. 1987 zitiert nach Boland/Thomas/Ehlers 2005.

Hennies¹⁴⁸⁷ weist darauf hin, dass die Rolle des Umweltberaters von den allgemein geltenden Beratungsgrundsätzen dahingehend abweicht, dass dieser nicht ausschließlich dem Wohl des Klienten verpflichtet ist, sondern einem klar definierten Beratungsauftrag, wie z.B. der Forderung der Gesellschaft nach sauberem Trinkwasser, folgt. Besteht zwischen dem Schutz der Umwelt durch eine entsprechende Bewirtschaftung einer Fläche und den Zielen des Landwirts ein Zielkonflikt, so hat der Umweltberater als Mittler zwischen z.B. dem Gesetzgeber und dem Landwirt die Aufgabe, Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten. Der Beratungserfolg kann folglich nicht alleine an der Zufriedenheit der Klienten mit der Beratung oder der Erreichung der von den Klienten gesetzten Ziele gemessen werden, sondern muss auch zur Erreichung der gesellschaftlichen Ziele beitragen.

In Deutschland existiert eine Vielzahl unterschiedlicher landwirtschaftlicher Beratungssysteme (siehe Abschnitt „Struktur der landwirtschaftlichen Beratung in Deutschland“). Allgemein stellen Boland, Thomas und Ehlers¹⁴⁸⁸ die in der folgenden Tabelle 29 zusammengefassten Qualitätsanforderungen an solche Systeme:

Tabelle 29: Qualitätsanforderungen an landwirtschaftliche Beratungssysteme

Landwirtschaftliche Beratungssysteme mit dem Ziel, Landwirte bei der Lösung ihrer aktuellen Probleme und Betriebsentwicklungsfragen zu unterstützen:
Arbeiten orientiert an Zielgruppen und ihrer Situation
Bearbeiten relevante Themen und sind in der Lage geeignete Hilfen und Lösungsvorschläge anzubieten
Ermöglichen ergebnisoffene Beratungsprozesse auf Grundlage eines partnerschaftlichen und auf Vertrauen basierten Verhältnisses zum Ratsuchenden
Schaffen Arbeitsbedingungen für Berater, durch die sie flexibel an die Situation angepasst in den Beratungsfällen agieren, auf notwendige Informationen und Expertenwissen zugreifen (Netzwerke) können und die ihre Qualifikation sicherstellen
Sind in sich stimmig, indem sie die Anforderungen (Bedürfnisse der Zielgruppe, zu bearbeitende Themen, eingesetzte Methoden und Voraussetzungen der Beratungskräfte) aufeinander abstimmen

Quelle: Boland/Thomas/Ehlers 2005, S.78

Als wesentliche Kriterien für die Bewertung von Beratungsstrukturen im Wasserschutz nennt Hennies (2005) die Akzeptanz bei den Landwirten, die Effektivität der Beratung, die Effizienz der Beratung, die Integration in bestehende Beratungsstrukturen und die Innovationsleistung.¹⁴⁸⁹

14.2.2. Landwirtschaftliche Beratung in Deutschland

Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über die Struktur der landwirtschaftlichen Beratung in Deutschland und über die Beratung in Zusammenhang mit den Cross Compliance Regelungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union.

¹⁴⁸⁷ Hennies 2005, S. 6.

¹⁴⁸⁸ Boland/Thomas/Ehlers 2005, S. 78.

¹⁴⁸⁹ Hennies 2005.

14.2.2.1. Struktur der landwirtschaftlichen Beratung in Deutschland

Die landwirtschaftliche Beratung in Deutschland ist durch eine im internationalen Vergleich außergewöhnliche Vielfalt an Strukturen, Trägern und Angebotsformen gekennzeichnet, die sich im Laufe der Zeit durch die Zuständigkeit der Bundesländer herausgebildet hat.¹⁴⁹⁰ Der Beratungsmarkt unterliegt dabei einem ständigen Wandel, der durch Reformen der Agrarpolitik, den Strukturwandel in der Landwirtschaft und Verwaltungsreformen, zumeist verbunden mit der Notwendigkeit von Einsparungen, beeinflusst wird.¹⁴⁹¹

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass einerseits die Fragestellungen, denen sich landwirtschaftliche Betriebe aufgrund des Strukturwandels, veränderter agrarpolitischer Rahmenbedingungen und auch höherer gesellschaftlicher Anforderungen an die Landbewirtschaftung¹⁴⁹² gegenüberstehen, immer komplexer werden und dass bei zunehmender Komplexität der Fragestellung der objektive Beratungsbedarf steigt.¹⁴⁹³ Andererseits, ist das Angebot an Beratungsleistungen rückläufig und laufen die Förderbedingungen in den einzelnen Bundesländern immer mehr auseinander.¹⁴⁹⁴

Insgesamt existieren die folgenden Formen an Beratungsangeboten für Landwirte in Deutschland, wobei die folgende Aufstellung auch Beratungsformen umfasst, die nicht oder nicht ausschließlich umweltrelevante Beratung anbieten:¹⁴⁹⁵

- Staatliche Officialberatung durch Landwirtschaftsämter/ Behörden
- Officialberatung und Unternehmensberatung durch die Landwirtschaftskammern
- Ringberatung in landwirtschaftlichen Beratungsringen
- Private Beratung durch Beratungsfirmen und selbstständige Berater
- Verbandsberatung durch Bauern-/Anbauverbände
- Beratung durch Genossenschaften und Erzeuger-/Kontrollringe
- Firmenberatung durch Zulieferer, Verarbeiter, Banken , Versicherungen, Siedlungsgesellschaften, Energie- und Wasserversorger
- Beratung durch Forschungseinrichtungen
- Kirchliche Beratung, z.B. Familienberatung

Die folgende Tabelle 30 gibt eine Übersicht¹⁴⁹⁶ über die vorherrschenden Organisationsformen landwirtschaftlicher Beratung in den verschiedenen Regionen Deutschlands. Neben den dort genannten Strukturen gibt es eine Vielzahl weiterer Anbieter, die teilweise auch schon in der Vergangenheit nebeneinander existiert haben,

¹⁴⁹⁰ Hoffmann 2004.

¹⁴⁹¹ Thomas 2007.

¹⁴⁹² Z.B. in Bezug auf Umwelt- und Naturschutz, Tierschutz und artgerechte Tierhaltung sowie den Verbraucherschutz.

¹⁴⁹³ Hoffmann 2004, Boland/Thomas/Ehlers 2005, Thomas 2007.

¹⁴⁹⁴ Hoffmann 2004.

¹⁴⁹⁵ Hoffmann 2004, Thomas 2007.

¹⁴⁹⁶ Der Wandel der Organisation der landwirtschaftlichen Beratung und der sich ausdifferenzierende Beratungsmarkt, erschwert die Erstellung einer aktuellen und vollständigen Übersicht über Beratungsangebote in Deutschland, weshalb zu weiterführenden Fragen zu Beratungsstrukturen in einzelnen Bundesländern auf den Artikel von Thomas (2007) und die darin genannten Kontaktstellen der zuständigen Ministerien verwiesen wird.

wie zum Beispiel die Beratungsringe in Form eingetragener Vereine in Niedersachsen und Schleswig-Holstein.¹⁴⁹⁷

Tabelle 30: Übersicht über Organisationsformen landwirtschaftlicher Beratung in Deutschland

Region	Vorherrschende Organisationsform
Nordwesten (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) und Saarland	Landwirtschaftskammern: Selbstverwaltungskörperschaften der Landwirte mit Aufgaben in der Aus- und Weiterbildung, teilweise auch Übernahme von Hoheitsaufgaben des Förder- und Kontrollwesens Finanzierung über Kammerumlage der Landwirte, Zuweisungen der Bundesländer (abnehmend), Gebühren für bestimmte Dienstleistungen (zunehmend)
Süddeutschland (Rheinland-Pfalz, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern) und Sachsen	Offizialberatung: Behörden, die dem jeweiligen Landwirtschaftsministerium unterstehen mit Aufgaben in Verwaltung, Kontrolle, Bildung und Beratung. Insgesamt rückläufig, z.B. Gründung Landesbetrieb Landwirtschaft in Hessen (untersteht zwar dem Landwirtschaftsministerium, ist aber organisatorisch von den Verwaltungsbehörden getrennt), Gründung von Dienstleistungszentren, Reduzierung staatlicher Stellen und Förderung andere Beratungsdienste in Rheinland-Pfalz, Einführung der Verbundberatung (Kooperation der staatlichen Landwirtschaftsberatung mit anerkannten nichtstaatlichen Beratungsanbietern) in Bayern, angestrebte Privatisierung (flankiert mit staatlicher Förderung) der Beratung in Sachsen. ¹⁴⁹⁸
Nordosten (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt) und Thüringen	Privatwirtschaftlich organisierte Beratung: Teilweise unterstützt durch staatliche Stellen (z.B. Landesanstalt und Landesgesellschaft in Thüringen) oder Beratungsförderung oder unter staatlicher Beteiligung (Mehrheitsbeteiligung des Landes Mecklenburg-Vorpommern an der Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig Holstein GmbH). Reine Privatberatung ohne direkte oder indirekte Förderung in Brandenburg.

Quellen: Thomas 2007, Wolf 2008, Platen 2008

Hoffmann 2004¹⁴⁹⁹ unterscheidet verschiedene Möglichkeiten der Finanzierung und Durchführung von Beratungsleistungen, die in Tabelle 31 dargestellt sind.

Tabelle 31: Formen der Finanzierung und Durchführung landwirtschaftlicher Beratung

Finanzierung	Durchführung	
	öffentlich	privat

¹⁴⁹⁷ Thomas 2007.

¹⁴⁹⁸ Nach Angaben von Filler/Müller/Baumbach 2012 hat sich das Land Sachsen seit Mitte 2010 aus der Offizialberatung zurückgezogen.

¹⁴⁹⁹ Hoffmann 2004, S. 89.

Öffentlich	Kostenlose Officialberatung	Subventionierte Privatberatung, Verträge, Gutscheine
Privat	Gebührenpflichtige Officialberatung	Private Beratung

Quelle: Hoffmann 2004, S.89

Wie oben dargestellt, sind Angebote der Officialberatung rückläufig. Noch wird jedoch z.B. in Baden-Württemberg eine kostenlose „den jeweiligen Verhältnissen angemessene Beratung der land- und

forstwirtschaftlichen Betriebe“ seitens der Behörden angeboten, die sich unter anderem auf „die Wirtschaftlichkeit der Produktion unter Beachtung der biologisch-ökologischen Gesichtspunkte des Umweltschutzes“¹⁵⁰⁰ erstreckt.

Die Organisationsform und die Art der Finanzierung von Beratungsangeboten wirken sich unter anderem darauf aus:¹⁵⁰¹

- „welche Beratungsinhalte angeboten bzw. nachgefragt werden,
- welche Zielgruppen erreicht werden bzw. wer Beratung nachfragt,
- wie individuell und klientenzentriert Beratungsprozesse gestaltet werden,
- welche Aufgabenverteilung oder auch Rollenkonflikte für die Beratungskräfte entstehen,
- welche Austauschmöglichkeiten und Fortbildungen für die Beratungskräfte bestehen.“

So kann es bei der staatlichen Officialberatung zu Rollenkonflikten und Vertrauensverlusten kommen, wenn keine klare Trennung von Kontroll- und Beratungsaufgaben vorliegt. Bei von den Landwirten privat finanzierten Beratungsangeboten ist zu erwarten, dass Beratung zu Themen von öffentlichem Interesse häufig nur in geringem Umfang stattfindet.¹⁵⁰²

Hoffmann geht davon aus, dass die Officialberatung Beratungsleistungen, die primär im privaten Interesse des Landwirts liegen, zunehmend aufgeben wird, denn „Steuerzahler und Politiker haben kein Verständnis mehr dafür, dass einem kleinen Berufsstand, den Landwirten, staatliche Unterstützung kostenfrei gegeben wird, die den Betriebsgewinn erhöht“.¹⁵⁰³ In Bereichen, in denen Beratung der Wahrung öffentlicher Interessen dient, ist der Staat jedoch weiterhin in der Verantwortung. Hoffmann nennt hier unter anderem die „Arbeit zur Verbesserung von Verbraucherschutz, Umwelt- und Naturschutz, zum Tierschutz und zur artgerechten Tierhaltung“ sowie „Beratung zur Behebung und zur Linderung gesellschaftlich verursachter Probleme.“ Projekte und Programme zur Beratung in den Themenfeldern von öffentlichem Interesse, die von staatlichen Stellen ausgeschrieben und immer häufiger von privaten Trägern durchgeführt werden, sieht Hoffmann als eine Möglichkeit, wie die Ministerien „ihrer Verantwortung in diesem

¹⁵⁰⁰ § 9 Abs. 1 und 2 Landwirtschafts- und Landeskultugesetz Baden-Württemberg.

¹⁵⁰¹ Thomas 2007, S. III.

¹⁵⁰² Thomas 2007.

¹⁵⁰³ Hoffmann 2004, S. 89.

Bereich weiterhin gerecht“¹⁵⁰⁴ werden können. Sowohl für kostenpflichtige Angebote betriebsnaher Beratungsleistungen als auch für Beratungsleistungen mit dem Ziel der Einführung und Umsetzung von Programmen im öffentlichen Interesse wird der Nachweis des Beratungserfolges zur Rechtfertigung der Kosten bzw. der Förderhöhe immer wichtiger. Zwar stehen für die Messung des Beratungserfolges eine Reihe indirekter (Kennzahlensysteme aus bereits vorliegenden betrieblichen Daten) oder direkter (z.B. Befragungen) Methoden zur Verfügung, doch bleibt es weiterhin schwierig, erfolgreiche Beratung zu definieren und den Beratungserfolg von anderen Faktoren abzugrenzen.¹⁵⁰⁵

14.2.2.2. Beratung zu Cross Compliance

Seit 2007 sind die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union dazu verpflichtet, Beratungssysteme zur Unterstützung der Landwirte bei der Erfüllung der in der Verordnung Nr. 1782/2003 (neu gefasst durch Verordnung 73/2009) festgeschriebenen Cross Compliance Vorschriften zu betreiben: „das landwirtschaftliche Beratungssystem sollte dazu beitragen, den Betriebsinhabern die Bewegung von Materialien und innerbetriebliche Prozesse im Zusammenhang mit dem Umweltschutz, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und dem Tierschutz bewusster zu machen“.¹⁵⁰⁶ Die Beratung muss dabei mindestens die Grundanforderungen an die Betriebsführung und den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Cross Compliance Verordnung umfassen, ist jedoch nicht darauf beschränkt. Die Beratung erfolgt auf freiwilliger Basis. Seit dem sog. Health Check der GAP können die Mitgliedsstaaten bestimmten Betriebsgruppen anhand objektiver Kriterien vorrangig Zugang zur Beratung gewähren. Die Inanspruchnahme des Betriebsberatungsdienstes durch Betriebsinhaber kann mit Mitteln der zweiten Säule kofinanziert werden. Die mit der Beratung beauftragten Behörden oder Einrichtungen müssen bestimmte Grundanforderungen, z.B. hinsichtlich der Qualifizierung des Personals erfüllen.¹⁵⁰⁷ In Deutschland ist im Rahmen der GAK festgelegt, dass einzelbetriebliche Beratung in Verbindung mit Managementsystemen, die der Einhaltung der Cross Compliance Vorschriften dienen, mit 80% der Beratungskosten und maximal 1500€ pro Jahr gefördert werden können. Die Umsetzung der Cross Compliance Beratung und die Förderung einer solchen Beratung wird in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt.¹⁵⁰⁸

Alle Bundesländer bieten auf unterschiedlichen Wegen Informationen zu Cross Compliance an, z.B. in Form von jährlich aktualisierten, auf einer Broschüre des BMELV basierenden Länderbroschüren. Auf den Internetseiten privater und öffentlicher Anbieter finden sich neben den Broschüren Informationen zu landesspezifischen Regelungen, Ankündigungen für Informationsveranstaltungen und Schulungen sowie zu einzelbetrieblichen Managementsystemen. Gruppenberatung zu Cross Compliance wird überwiegend in der Form von Informationsveranstaltungen durch Behörden oder Bildungsanbieter angeboten. Einzelberatung zu Cross Compliance erfolgt häufig in

¹⁵⁰⁴ Hoffmann 2004, S. 89.

¹⁵⁰⁵ Heinrich 2011.

¹⁵⁰⁶ Rat der Europäischen Union 2009, S. 18.

¹⁵⁰⁷ Rat der Europäischen Union 2009 (Art. 12 und 13 VO 73/2009) und Europäische Kommission 2010b.

¹⁵⁰⁸ Thomas 2007.

Verbindung mit der Einführung und Anwendung von einzelbetrieblichen Managementsystemen.¹⁵⁰⁹

In allen Bundesländern wurde die Cross Compliance Beratung in das bestehende Beratungssystem (vgl. den vorangehenden Abschnitt „Struktur der landwirtschaftlichen Beratung in Deutschland“) integriert. Die einzelbetriebliche Beratung zu Managementsystemen wird dabei als neues, eigenständiges Beratungsangebot gesehen und in bisher in fünf Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) gefördert. Die meisten Bundesländer veröffentlichen eine Liste empfohlener oder anerkannter Betriebsmanagementsysteme, die auf die spezifischen Cross Compliance Anforderungen des jeweiligen Bundeslands abgestimmt sind. Von besonderer Bedeutung sind

- das von der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg entwickelte System GQS (Gesamtbetriebliche Qualitätssicherung), das im Rahmen einer Kooperation auch in Sachsen, Rheinland-Pfalz und Hessen übernommen wurde,
- das KKL¹⁵¹⁰ Bayern („Mein Bauernhofcheck“), das in Zusammenarbeit mit dem bayerischen Bauernverband auf ca. 15 000 Betrieben angewendet wird und
- das BMS/KKL, das in Niedersachsen in ca. 20% der Betriebe eingeführt wurde.¹⁵¹¹

Die meisten Managementsysteme bestehen aus einer individuell anpassbaren Checkliste für die Eigenkontrolle, einem Ablageregister und Vordrucken für die Dokumentation, Merkblättern und Zusatzinformationen. Während einige Systeme nur die Cross Compliance Anforderungen umfassen, beinhalten andere auch weitere Qualitätsmanagement- und Zertifizierungssysteme, z.B. für den Ökolandbau. Eine Beratung zur Einführung wird von den Anbietern und z.T. von den Behörden meistens empfohlen, aber besonders in den Bundesländern mit Privatberatung relativ wenig in Anspruch genommen. Zusammenfassend stellen Knierim et al. fest, dass der Einsatz der einzelbetrieblichen Managementsysteme „in Bundesländern mit reiner Privatberatung ohne Förderung oder Beteiligung staatlicher Organisationen bei der Entwicklung und Verbreitung“¹⁵¹² der Systeme vergleichsweise gering ist.

Einen Überblick über Organisation und Förderung von Cross Compliance Beratung in ausgewählten Bundesländern gibt die folgende Tabelle 32.

Tabelle 32: Organisation und Förderung von Cross Compliance Beratung in ausgewählten Bundesländern

Bundesland	Beratungsanbieter von CC-Beratung	Beratung gefördert?	Empfohlene Managementsysteme
------------	-----------------------------------	---------------------	------------------------------

¹⁵⁰⁹ Knierim et al. 2011.

¹⁵¹⁰ Das Programm KKL (Kriterien-Kompendium Landwirtschaft) ist ein modular aufgebautes Programm zur Erstellung betriebsindividueller Checklisten für die betriebliche Eigenkontrolle der Anforderungen des Fach- und Förderrechts, verschiedener Qualitätssicherungssysteme und Agrarumweltmaßnahmen. Es wurde vom Deutschen Bauernverband, dem Verband der Landwirtschaftskammern und mehreren Agrarsoftwarefirmen entwickelt. Die bundesweit einheitliche Basisversion wird in den Bundesländern um die jeweiligen länderspezifischen Besonderheiten erweitert.

¹⁵¹¹ Ebd.

¹⁵¹² Knierim et al. 2011, S. 45.

Brandenburg	Private Beratungsunternehmen	nein	CroCos/LAB, CroCos – KKL, CCM AHB
Mecklenburg-Vorpommern	Private Beratungsunternehmen (inkl. Landeseigenem Beratungsunternehmen der Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/ Schleswig Holstein GmbH) Offizialberatung über die Zuständige Stelle für landwirtschaftliches Fachrecht und Beratung)	nein	CroCos/LMS oder CroCos -KKL
Sachsen-Anhalt	Private Beratungsunternehmen	ja (zur Zertifizierung nach BQM)	BQM, CroCos ST, KKL Sachsen-Anhalt, u.a.
Sachsen	Offizialberatung über die Ämter (im Ab- und Umbau) und über private Beratungsunternehmen	nein	GQS SN
Thüringen	Private Beratungsunternehmen	ja	USL-CC, CCM-IAK u.a.
Baden-Württemberg	Offizialberatung, Beratungsdienste, -ringe, und private Beratungsunternehmen	ja	GQS BW, GQS BW Umwelt Audit, GQS BW Ökolandbau
Bayern	Offizialberatung und Betriebsleiterarbeitskreise, private Beratungsunternehmen Gruppenschulungen zu „Bauernhofcheck“ Servicetelefonnummer	nein	GQS Bayern, Mein Bauernhofcheck (KKL)
Niedersachsen	Landwirtschaftskammer, Beratungsringe und private Beratungsunternehmen	ja	BMS/KKL, BMS light
Schleswig-Holstein	Landwirtschaftskammer, Beratungsringe und private Beratungsunternehmen	nein	LABSCAUS
Rheinland-Pfalz	Landwirtschaftskammer, Beratungsringe und private Beratungsunternehmen	ja	GQS RLP
Hessen	Offizialberatung, Betriebsleiterarbeitskreise und private Beratungsunternehmen	nein	GQS Hessen

Quelle: Knuth/Knierim 2011, S.16, basierend auf Thomas 2007

Die Beratung soll getrennt von den Cross Compliance Kontrollen stattfinden und betriebliche Informationen oder Daten, die die Beratungsdienste im Rahmen ihrer Tätigkeiten erhalten, dürfen nur dann weitergegeben werden, wenn es sich um Verstöße handelt, die einer behördlichen Meldepflicht unterliegen. In einem Bericht über die Anwendung der Betriebsberatung in den Mitgliedstaaten stellt die Europäische Kommission jedoch fest, dass die Landwirte die Beratung oft im Zusammenhang mit den Cross Compliance Vorschriften wahrnehmen und die Beratung deswegen negativ besetzt

ist.¹⁵¹³ Nicht intendierte negative Auswirkungen der Cross Compliance Regelungen auf die Eigenmotivation von Landwirten zur Erbringung von Gemeinwohlleistungen stellen auch Ganzert et al. in einer Befragung von Landwirten, landwirtschaftlichen Beratern und Naturschutzvertretern fest, unter anderem, da „die ordnungsstaatliche Gestaltung der Cross Compliance Auflagen verhindert, dass Landwirte, Berater, Naturschutzvertreter oder auch Regionen Verantwortung für die Lösung von Natur- und Umweltproblemen übernehmen (...). Vielmehr verlieren einige Landwirte die Freude an der Landwirtschaft, am Erproben der eigenen Ideen, an Eigeninitiative und am handwerklichen Geschick(...)“. ¹⁵¹⁴

Im Folgenden werden, exemplarisch für Bundesländer mit Officialberatung und geförderter Cross Compliance Beratung bzw. für Bundesländer mit privatwirtschaftlich und nicht geförderter Beratung, Evaluationsergebnisse aus Baden-Württemberg und Brandenburg zusammengefasst.

In Baden-Württemberg wird die Fördermaßnahme „Inanspruchnahme von Beratungsdiensten“ mit den folgenden Zielen angeboten:

- „durch Beratungsunterstützung die Umsetzung neu eingeführter Rechtsnormen zu beschleunigen und die Einhaltung der Verpflichtungen des europäischen Gemeinschaftsrechts (Cross Compliance, gemäß VO 1782/2003) sowie des in Baden-Württemberg geltenden Fachrechts zu erleichtern;
- mit Hilfe von qualitäts- und umweltsichernden Betriebsmanagementsysteme zur Verbesserung der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie der Verbesserung der Umwelt und des Tierschutzes beizutragen.“¹⁵¹⁵

Von 2007 bis 2012 wurden 527 Landwirte gefördert. Davon beantragten 512 Betriebe Beratungsleistungen gemäß Stufe 1 (Systeme zur Verbesserung der Gesamtleistung der Betriebe) und 15 Betriebe nahmen das Angebot zur Einführung eines umfangreicheren, zertifizierten Betriebs- und Umweltmanagementsystems in Stufe 2 an. Die Betriebe in Stufe 2 erhalten nach der Validierung ein EMAS (Eco Management and Audit Scheme)-Zertifikat, das bis 2012 an neun Betriebe verliehen wurde.¹⁵¹⁶

In der Halbzeitbewertung des Ländlichen Entwicklungsprogramms im Jahr 2010 kommen die Bewerter zu dem Schluss, dass die Maßnahme zur Behebung konkreter Mängel in den Betrieben, zur Verbesserung der Produktionsprozesse durch die Anwendung von Qualitätssicherungsstandards und zur Sicherung der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen beigetragen habe. Außerdem zeige eine Befragung unter teilnehmenden Landwirten, dass die Beratung zu einer größeren Sicherheit im Umgang mit den Cross Compliance Anforderungen führt und das Sanktionsrisiko vermindert wird. Als Gründe für die geringe Akzeptanz wird vermutet, dass den Landwirten das Programm zu schwer verständlich, der Nutzen nicht genügend bekannt ist oder der Durchführungsaufwand als zu hoch eingeschätzt wird.¹⁵¹⁷ Obwohl Maßnahmen ergriffen wurden, um das Programm bei den Landwirten bekannter zu machen (z.B. Versand von Info-Flyern mit dem

¹⁵¹³ Europäische Kommission 2010b.

¹⁵¹⁴ Ganzert et al. 2009, S. 100.

¹⁵¹⁵ Schramek et al. 2013, S. 4.

¹⁵¹⁶ Schramek et al. 2013.

¹⁵¹⁷ Schramek et al. 2010.

Gemeinsamen Antrag, Durchführung von Workshops im Rahmen der berufsbezogenen Erwachsenenbildung), bestehen, wie oben ausgeführt, weiterhin Akzeptanzprobleme.¹⁵¹⁸ Momentan wird das landwirtschaftliche Beratungssystem in Baden-Württemberg umfassend weiterentwickelt. Eine Folge wird sein, dass die bisher geförderten umfassenden qualitäts- und umweltsichernden Managementsysteme künftig modular und für Teilbereiche eines Betriebes angewendet werden können und die Beratung zu einzelbetrieblichen Managementsystemen nicht mehr wie bisher fortgeführt wird. Eine themenspezifischere Beratung, z.B. zu einzelnen Cross Compliance Themen, soll eine breitere Akzeptanz der Beratungsangebote bei allen Betriebstypen fördern.¹⁵¹⁹

In einer Evaluation der Cross Compliance Beratung in Brandenburg, wo die Beratungsleistungen von privaten Unternehmen angeboten und von den nachfragenden Landwirten selbst finanziert werden, wurde festgestellt, dass Beratung zu Cross Compliance überwiegend als Teil einer Beratung aus anderem Anlass und meist als Einzelberatung erfolgt. Landwirte in Brandenburg scheinen Cross Compliance nicht als eigenständiges Thema für die Beratung, sondern eher als Informationsproblem zu einzelnen Fragestellungen wahrzunehmen. Wichtige Informationsquellen sind Fachzeitschriften, die Landwirtschaftsämter, die Cross Compliance Broschüre des Landwirtschaftsministeriums und Schulungen auf Kreisebene. Die von den im Rahmen der Evaluation befragten Landwirten und Beratern meistgenannten Inhalte der Cross Compliance Beratung sind Fragen zur Nitratrichtlinie und zur Düngeverordnung sowie zu Pflanzenschutzvorschriften. Die Autoren der genannten Evaluation empfehlen u.a., zu prüfen, wie auch unterdurchschnittlich kleine und wirtschaftlich schwächere Betriebe von der Beratung besser erreicht werden können und das Interesse der Landwirte und Berater an den sog. „neuen Herausforderungen“, z.B. an den Themen Energieeffizienz und erneuerbare Energien aufzugreifen.¹⁵²⁰ Eine einzelbetriebliche Energieberatung für landwirtschaftliche Unternehmen zur Verbesserung der Energieeffizienz, einschließlich der Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien wird in Baden-Württemberg seit Herbst 2010 auf der Basis des GAK-rahmenplans gefördert.¹⁵²¹

14.2.3. Beratung und Umweltschutz in der Landwirtschaft

Vor dem Hintergrund der in den vorangegangenen Abschnitten beschriebenen allgemeinen Anforderungen an Beratung und der Entwicklungen auf dem deutschen Beratungsmarkt befassen sich die folgenden Abschnitte mit landwirtschaftlicher Beratung als Instrument zur Erreichung von Umweltzielen.

14.2.3.1. Bedeutung von Beratung für die Erreichung von Umweltzielen in der Landwirtschaft

Die Beratung von Betriebsleitern in Fragen des Umwelt- und Naturschutzes kann zum Erreichen von Umweltzielen beitragen, z.B. indem die Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen erhöht wird.¹⁵²² Auch Baldock und Hart¹⁵²³ sehen es als erwiesen an, dass Umweltziele effektiver und effizienter erreicht werden, wenn

¹⁵¹⁸ Schramek et al. 2012.

¹⁵¹⁹ Schramek et al. 2013.

¹⁵²⁰ Knierim et al. 2011 und Knuth/Knierim 2011.

¹⁵²¹ Schied/Schmid 2011.

¹⁵²² Rocha 2009.

¹⁵²³ Baldock/Hart 2011.

Instrumente wie die Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule durch Beratungsangebote ergänzt werden.

In zahlreichen Projekten zur ökologischen Aufwertung von Ackerflächen, wie beispielsweise dem Projekt „Lebensraum Brache“¹⁵²⁴ oder dem DBV-Bördeprojekt¹⁵²⁵, waren Beratungs- und Informationsangebote maßgeblich verantwortlich für die Akzeptanz und den Erfolg der Maßnahmen. Auftretende Probleme ließen sich vor Ort erörtern, wodurch Folgekosten vermieden und eine hohe Qualität bei der Umsetzung der Maßnahmen gewährleistet werden konnte. Berger und Pfeffer¹⁵²⁶ befragten im Jahr 2005, als die obligatorische Flächenstilllegung noch bestand, 106 Landwirte zur Teilnahmebereitschaft an der Umsetzung von Naturschutzbrachen. Hierbei handelt es sich um eine durch Agrarumweltmaßnahmen honorierte Bewirtschaftung von stillgelegten Ackerflächen (schlaginterne Segregation). Der überwiegende Teil von den Landwirten, die mit Naturschutzbrachen arbeiten würden, hielt mindestens eine Startberatung für erforderlich, etwa die Hälfte der Landwirte sogar eine dauerhafte Beratung und Begleitung. Osterburg et al.¹⁵²⁷ nennen Beratung zu Düngung und verbesserter Fütterung (reduzierte Proteingehalte, angepasste Phasenfütterung) in Ergänzung zu einer Anpassung der Düngeverordnung, besonders im Hinblick auf die Vorgaben zur maximalen Nährstoffüberschüssen und deren Umsetzung durch die Bundesländer, als eine potenziell dauerhaft wirksame Maßnahme zur Verringerung der Treibhausgasemissionen, die auch positive Effekte auf den Wasserschutz hätte.

Im Nationalen Strategieplan der Bundesregierung für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013 wird die Bedeutung von Beratung für eine Verbesserung der Umweltsituation an mehreren Stellen hervorgehoben, z.B. : „Eine qualifizierte gesamtbetriebliche Umwelt-, Natur- oder Wasserschutzberatung kann beispielsweise helfen, eine Sensibilisierung und Akzeptanz bei den Landbewirtschaftern für den Erhalt der Biodiversität und die Belange von Natura 2000, des Klimaschutzes und der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen sowie Agrarumweltmaßnahmen effizient einzusetzen. Durch entsprechenden Wissenstransfer können Schadstoffeinträge in Wasser, Luft und Boden, unsachgemäße Düngung, unerwünschte Bodenverdichtungen und der Bodenabtrag durch Wind und Wasser verringert sowie das Bewusstsein für Stoffkreisläufe, günstige Bodenbedingungen und für Flora und Fauna gefördert werden.“¹⁵²⁸ Die Bundesregierung ist weiterhin der Ansicht, dass in Zukunft neben einer auf die Verbesserung der Produktionstechnik und die Erhöhung der Rentabilität ausgerichteten Spezialberatung zunehmend Beratung benötigt wird, „die den landwirtschaftlichen Betrieb in seiner Gesamtheit sowie in seinen Umweltwirkungen (Stoff- und Nährstoffkreisläufe, Biodiversität) stärker als bisher berücksichtigt“.¹⁵²⁹

Auch im Bereich des ökologischen Landbaus spielt Beratung eine wichtige Rolle. So stellen Schramek und Schnaut¹⁵³⁰ in einer Analyse der Faktoren, die die Entscheidung von Landwirten über die Umstellung auf Ökolandbau beeinflussen, fest, dass Beratung seitens

¹⁵²⁴ Börner 2007.

¹⁵²⁵ Muchow et al. 2007.

¹⁵²⁶ Berger/Pfeffer 2011.

¹⁵²⁷ Osterburg et al. 2009.

¹⁵²⁸ BMELV 2011 f, S. 41.

¹⁵²⁹ BMELV 2011 f, S. 13 f.

¹⁵³⁰ Schramek/Schnaut 2004.

der Anbauverbände der ökologischen Landwirtschaft, der staatlichen Officialberatung und von unabhängigen Beratungsbüros für die Landwirte eine wichtige Informationsquelle darstellt, um die Vor- und Nachteile einer eventuellen Umstellung abzuwägen. Auch bei bereits umgestellten Biobetrieben besteht Bedarf an Beratung zur Planung und Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen.¹⁵³¹ Für Sachsen stellen Filler/Müller/Baumbach fest, dass der Wegfall der staatlichen Beratung ab dem Jahr 2010 eine große Lücke in der Ökolandbauberatung hinterlassen hat, da vor allem für nicht verbandsgebundene Betriebe keine Ansprechpartner mehr zur Verfügung stehen. „Durch den Mangel an Ansprechpartnern vor Ort besteht die Gefahr der Rückumstellung von ökologischer auf konventionelle Wirtschaftsweise bei den nicht verbandsgebundenen Betrieben, da insbesondere die ökologische Wirtschaftsweise viel aktuelles Know-how erfordert.“¹⁵³² In Zeiten rückläufigen staatlichen Engagements für die Beratung sehen Filler/Müller/Baumbach in der Bündelung von Beratungswissen in Kompetenzzentren für ökologischen Landbau, die sowohl mit staatlichen als auch privaten Mitteln finanziert werden, als sinnvolle Alternative an. Hervorzuheben ist, dass der öffentlichen Hand auch in einem ansonsten privaten Beratungssystem eine wichtige Funktion bei der Förderung von Beratung zu im öffentlichen Interesse liegenden Themen, wie z.B. der Landschaftspflege, und bei der Sicherung von Mindeststandards für das Beratungssystem, z.B. durch die Förderung des Informationsaustausches zwischen Behörden, Landwirten und Beratern zur Umsetzung rechtlicher Anforderungen oder durch die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen für Ökoberater, zukommt.¹⁵³³

In einer Untersuchung zu den Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Bildung und Beratung für die Umsetzung einer gewässerschonenden Landwirtschaft kommt Thomas¹⁵³⁴ zu dem Schluss, dass der persönliche Kontakt vor Ort zwischen Berater und Landwirt im Einzelgespräch und Instrumente zum Veranschaulichen von Sachverhalten, z.B. im Rahmen von Demonstrationsversuchen und Feldrundfahrten, besonders erfolgreiche Beratungsmethoden darstellen. Allerdings stoßen bei solch zeitintensiven Aktivitäten sowohl Officialberater als auch für ein bestimmtes Gebiet zuständige spezialisierte Wasserschutzberater an die Grenzen ihrer Kapazitäten, so dass es empfehlenswert scheint, bestimmte Aktivitäten, so wie die Düngeberatung, an Dienstleister abzugeben oder die Beratungsintensität zu verringern sobald für ein bestimmtes Gebiet angepasste Maßnahmen entwickelt wurden und eine gewisse Umsetzungsroutine eingetreten ist. Positive Umsetzungsbeispiele liegen, sicherlich nicht nur im Bereich des Gewässerschutzes, dort vor, wo „das Eigeninteresse des Landwirts als Motor wirkt“, wobei dieses Eigeninteresse nicht zwingend wirtschaftlicher Art sein muss, sondern auch in dem Bedürfnis des Landwirts begründet liegen kann, ein „Umkehren des negativen Images der Landwirte als Umweltsünder“ zu bewirken.¹⁵³⁵ Ähnlich stellen Ganzert et al.¹⁵³⁶ fest, dass Landwirte, die eine intrinsische Motivation für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen aufweisen, besonders stark an Bildungs- und Beratungsangeboten interessiert sind, die ihren Gestaltungsspielraum erweitern und um die von ihnen erbrachten ökologischen Leistungen ökonomisch abzusichern. Auch

¹⁵³¹ Van Elsen et al. 2003 zitiert nach van Elsen/Franz 2007.

¹⁵³² Filler/Müller/Baumbach 2012, S. 274.

¹⁵³³ Filler/Müller/Baumbach 2012.

¹⁵³⁴ Thomas 2003.

¹⁵³⁵ Thomas 2003, S. 205.

¹⁵³⁶ Ganzert et al. 2009.

Landwirte, die ihre Betriebe auf traditionelle Weise bewirtschaften und dabei teilweise hohe Naturschutzleistungen erbringen ohne dies selbst wertzuschätzen, haben einen Weiterbildungsbedarf, benötigen aber eine intensivere individuelle Betreuung, z.B. als Teil einzelbetrieblicher Programme, als die Gruppe der stark intrinsisch motivierten Landwirte.

Allerdings haben Bildung und Beratung als Instrumente auch ihre Grenzen, da die Änderung von Verhaltensweisen langwierige Prozesse darstellen, die mit vielen Hindernissen behaftet sind, so dass besseres Wissen und Anreize noch keine Garantie für eine Verhaltensänderungen zum Positiven darstellen.¹⁵³⁷ Fischer et al.¹⁵³⁸ stellten in einer Untersuchung der langfristigen Wirkung einer auf Verhaltensänderung bei den Landwirten ausgerichteten Beratung auf den Gewässereintrag von Pflanzenschutzmitteln aus Punktquellen zwar fest, dass Beratung zu mehr als nur vorübergehenden Verbesserungen führen kann, es zur dauerhaften Erreichung von maximalen Effekten aber notwendig ist, Beratungstätigkeiten langfristig anzulegen. Zentral hierfür sind nach Fischer et al.¹⁵³⁹ Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und die Einbeziehung lokaler Multiplikatoren, wie dem industriellen Außendienst und Organisationen der landwirtschaftlichen Aus- und Weiterbildung. Außerdem müssen neben Lösungen, die auf dem Eigeninteresse und der Wertschöpfung der beteiligten Akteure beruhen, z.B. innerhalb von Kooperationen zwischen Wasserversorgern, Landwirten und Beratungsdienstleistern, auch „Akteure gefunden und unterstützt werden“, ¹⁵⁴⁰ die für die öffentlichen Interessen eintreten.

14.2.3.2. Bodenschutzberatung

Die in § 17 BBodSchG enthaltenen Grundsätze der guten fachlichen Praxis für die landwirtschaftliche Bodennutzung, bei deren Einhaltung die in § 7 BBodSchG festgelegte Vorsorgepflicht als erfüllt gilt, sollen von den nach Landesrecht zuständigen landwirtschaftlichen Beratungsstellen bei ihrer Beratungstätigkeit vermittelt werden. Daraus, dass die Beratung das „einzige vorsorgebezogene Handlungsinstrument“¹⁵⁴¹ des Bundesbodenschutzgesetzes ist, ergibt sich die besonders hohe Bedeutung dieses Instruments für den vorsorgenden Bodenschutz.

Die folgende Tabelle 33 gibt einen Überblick über die für die Beratung nach §17 BBodSchG zuständigen Behörden in den Bundesländern.

Tabelle 33: Für die Beratung zuständige Behörden in den Bundesländern

Bundesland	Träger der landwirtschaftlichen Bodenschutzberatung
Baden-Württemberg	Ämter für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur
Bayern	Ämter für Landwirtschaft und Ernährung
Berlin	Im Gesetz nicht geregelt

¹⁵³⁷ Thomas 2003.

¹⁵³⁸ Fischer et al. 1998.

¹⁵³⁹ Fischer et al. 1998.

¹⁵⁴⁰ Thomas 2003, S. 205.

¹⁵⁴¹ Versteyl und Sondermann 2002, S. 363 zitiert nach Brand-Sassen 2004, S. 74.

Brandenburg	Landesanstalt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft
Bremen	Landwirtschaftskammer Bremen
Hamburg	Umweltbehörde
Hessen	Dienstleistungszentrum für Landwirtschaft, Gartenbau und Naturschutz
Mecklenburg-Vorpommern	Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern GmbH und Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt (LUFA)
Niedersachsen	Landwirtschaftskammer Hannover und Landwirtschaftskammer Weser-Ems
Nordrhein-Westfalen	Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen, Staatliche Umweltämter
Rheinland-Pfalz	Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt, Staatliche Lehr- und Forschungsanstalt
Saarland	Landwirtschaftskammer Saarland
Sachsen	Staatliche Ämter für Landwirtschaft
Sachsen-Anhalt	Landesanstalt für Landwirtschaft
Schleswig-Holstein	Landesamt für Natur und Umwelt
Thüringen	Landesanstalt für Landwirtschaft

Quelle: Hennies (2005):60, basierend auf Brand-Sassen (2005), Umwelt-Online (2004), BMVEL (2002) und Versteyl und Sondermann 2002

Brand-Sassen stellt für das Jahr 2004 fest, dass die landwirtschaftlichen Fachbehörden neben der Verbreitung von Informationen zum Bodenschutz über Artikel in Fachzeitschriften, Feldtagen und Informationsveranstaltungen z.T. auch Versuche „zur konservierenden Bodenbearbeitung durchgeführt und deren Ergebnisse auf verschiedene Weise mit den Beratern und Landwirten diskutiert“¹⁵⁴² haben. Eine flächendeckende Bodenschutzberatung existierte zu diesem Zeitpunkt nicht und wäre nach Ansicht Brand-Sassens auch weniger realistisch und weniger effizient als ein Angebot einer (subventionierten) Bodenschutzberatung in besonders gefährdeten oder geschädigten Gebieten.

In einer vergleichenden Bewertung der Rahmenbedingungen für die Bodenschutzberatung in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen stellt Hennies (2005) für den damaligen Zeitpunkt fest, dass „die Entwicklung einer landwirtschaftlichen Spezialberatung im Bereich Bodenschutz weit weniger fortgeschritten ist als beim Wasserschutz und beim Naturschutz“.¹⁵⁴³ Als Gründe hierfür nennt Hennies u.a. fehlende EU-Vorgaben und die späte Entwicklung eines eigenständigen Bodenschutzrechts in Deutschland.

¹⁵⁴² Brand-Sassen 2004, S. 75.

¹⁵⁴³ Hennies 2005, S. 68.

Die landwirtschaftliche Fachberatung sollte sich nach Brand-Sassen bei ihrer Beratungstätigkeit angesichts knapper öffentlicher Mittel auf die folgenden Aufgaben konzentrieren:

- „Vermittlung eines stärkeren Bodenbewusstseins bei den Landwirten
- „Sensibilisierung für ein Kosten-Nutzen-Bewusstsein bei Bodenschutzmaßnahmen
 - o Erkennung der monetären Schäden durch Bodenschädigungen
 - o Anerkennung des direkten monetären Wertes des Bodens
- Unterstützung bei der Umsetzung von Bodenschutzmaßnahmen
 - o Unterstützung bei der Wahl der Maßnahmen (z.B. Einsatz von ABAG [Allgemeine Bodenabtragsgleichung] etc.)
 - o Hilfestellung bei der Umsetzung der Maßnahmen,
 - o Optimierung und Koordinierung der entsprechenden Fördermöglichkeiten und
 - o Evaluierung der Ergebnisse der Maßnahme.
- Heranführen der Landwirte an eigenständiges bodenschützendes Handeln¹⁵⁴⁴

Voraussetzungen für eine effiziente Bodenschutzberatung und einen wirksamen Bodenschutz sind nach Ansicht des Autors die Weiterentwicklung der Datengrundlage, vor allem zur Bodenschadverdichtung, und ein besserer Datenaustausch und eine engere Zusammenarbeit der verschiedenen betroffenen Länderbehörden (z.B. Bodenschutzverwaltung und geologische Landesämter). Die Einbeziehung ökonomischer Daten und Kennzahlen in die Wahl zu treffender Vorsorge- oder Gefahrenabwehrmaßnahmen durch die Bodenschutzverwaltung könnte die Bereitschaft der Landwirte zur Teilnahme oder Fortführung von Maßnahmen erhöhen.¹⁵⁴⁵

14.2.3.3. Naturschutzberatung

Im Folgenden wird auf die Naturschutzberatung für Landwirte mit dem Ziel des nachhaltigen Erhalts von Biodiversität und Kulturlandschaft als ein Teilgebiet landwirtschaftlicher Beratung mit Umweltbezug näher eingegangen.

Die von Oppermann¹⁵⁴⁶ benannten Möglichkeiten und Chancen einer Naturschutzberatung für Landwirte fasst die folgende Tabelle 34 zusammen.

Tabelle 34: Möglichkeiten und Chancen einer Naturschutzberatung für Landwirte

Möglichkeiten und Chancen einer Naturschutzberatung für Landwirte		
Aus der Perspektive der Landwirtschaft	Aus der Perspektive des Naturschutzes	Aus gesellschaftlicher Perspektive
-Standortanalyse für den Betrieb: wo gibt es Flächen, die sich für	-Standortanalyse: wo gibt es Flächen und Maßnahmen, die sich	-Verbesserung der Natursituation -Umsetzung der Maßnahmen mit

¹⁵⁴⁴ Brand-Sassen 2004, S. 301.

¹⁵⁴⁵ Brand-Sassen 2004.

¹⁵⁴⁶ Oppermann 2009.

bestimmte Maßnahmen eignen -Integration von Maßnahmen in den Betriebskreislauf -Verfügbarkeit von Fördermitteln (Agrarumweltprogramme, Vertragsnaturschutz etc.) -Hilfe bei der Antragstellung -Erfüllen der Cross Compliance-Anforderungen und zukünftig auch der Greening-Auflagen (Anmerkung der Autoren) -Kompetente Beratung/Partnerschaft	für die zieleffizienteste Erreichung positiver Natureffekte eignen? -Sicherung des Biotopverbunds vor Ort → Verbesserung der Natursituation -Umsetzung der Maßnahmen mit den Landwirten/Partnerschaft mit den Landwirten entwickeln	den Landwirten ist kostengünstig und zieleffizient -Partnerschaft mit der Landwirtschaft verbessert das regionale/lokale Klima zwischen Landwirtschaft und Naturschutz -Synergieeffekte in Richtung Vermarktung/Tourismus durch Vernetzung von Landwirtschaft mit Naturschutz möglich -Sicherung der landwirtschaftlichen Perspektive (ökonomisches Standbein, soziale Anerkennung)
--	--	--

Quelle: Oppermann (2009)

Angebote und Förderung der Naturschutzberatung

Prinzipiell besteht in mehreren Maßnahmen der aktuellen Förderperiode des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) die Möglichkeit, Naturschutzberatung anzubieten und diese mit ELER-Mitteln zu kofinanzieren. Allerdings machen bisher nur wenige Bundesländer von dieser Möglichkeit Gebrauch und bieten in ihren Programmen zur ländlichen Entwicklung explizit Maßnahmen mit dem Fördertatbestand Naturschutzberatung an.¹⁵⁴⁷

Beispielsweise fördert Sachsen im Rahmen der „Richtlinie Natürliches Erbe“

Naturschutzberatung für Landnutzer in sogenannten Beratungseinheiten, d.h. in von den Naturschutzfachbehörden ausgewählten FFH- und Vogelschutzgebieten und anderen besonders wertvollen Gebieten.¹⁵⁴⁸

Im Jahr 2011 wurde im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes die „Förderung von einzelbetrieblichen Beratungsmaßnahmen in Bezug auf den Klimawandel, auf erneuerbare Energien, zur Wasserwirtschaft, zur biologischen Vielfalt sowie zu Maßnahmen zur Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors“ erweitert.¹⁵⁴⁹ Das Land Niedersachsen erweiterte daraufhin seine Förderung der landwirtschaftlichen Beratung ab Januar 2012 in Hinblick auf den Klimawandel, die Wasserwirtschaft, die biologische Vielfalt und weitere Herausforderungen für die Landwirtschaft durch anerkannte Berater.¹⁵⁵⁰

Darüber hinaus wurden und werden Konzepte der Naturschutzberatung auch in Modellprojekten erprobt. So hatte das von der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) gemeinsam mit der Landesanstalt für die Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume (LEL) durchgeführte Modellvorhaben „Gesamtbetriebliche Beratung zur biologischen Vielfalt der Kulturlandschaft“ das Ziel, Landwirte darin zu beraten, „wie auf ihrem Hof naturschutzfreundlich gearbeitet werden kann und wie sie gleichzeitig konkurrenzfähig

¹⁵⁴⁷ Rocha 2009.

¹⁵⁴⁸ DVL Sachsen 2012.

¹⁵⁴⁹ DVS 2012a und BMELV 2011e.

¹⁵⁵⁰ DVS 2012b und LWK Niedersachsen 2012.

bleiben“.¹⁵⁵¹ Im Fokus des Modellvorhabens standen dabei sowohl die gesamtbetriebliche Beratung als auch die naturschutzfachliche Beratung zu Einzelmaßnahmen.¹⁵⁵²

Beispiele für Konzepte der gesamtbetrieblichen Naturschutzberatung

Zwei Ansätze der gesamtbetrieblichen landwirtschaftlichen Naturschutzberatung, das Konzept „Partnerbetrieb Naturschutz“ des Landes Rheinland-Pfalz und das Projekt „Kulturlandpläne“ der Bioland-Beratung werden im folgenden Abschnitt detaillierter vorgestellt, um daraus Schlussfolgerungen für eine optimierte Naturschutzberatung abzuleiten.

14.2.3.4. „Partnerbetrieb Naturschutz“ in Rheinland-Pfalz

Das Konzept „Partnerbetrieb Naturschutz“ ging aus einem von 2007 bis 2009 laufenden Modellprojekt des damaligen Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz in Rheinland-Pfalz hervor, in dessen Verlauf in Zusammenarbeit mit Fachbehörden, Beratern aus Naturschutz und Landwirtschaft sowie 18 im ganzen Bundesland verteilten landwirtschaftlichen Betrieben ein ganzheitlicher Beratungsansatz erprobt wurde.¹⁵⁵³ Als Modellbetriebe wurden Betriebe ausgewählt, die für ihre jeweilige Region typische Fragestellungen zu Landwirtschaft und Naturschutz in den Entwicklungsprozess einbringen konnten. Auch Vertreter von Interessensgruppen und Berufsverbänden wurden frühzeitig eingebunden. Im Jahr 2010 wurde der „Partnerbetrieb Naturschutz“ als neues Instrument des Naturschutzes landesweit eingeführt.¹⁵⁵⁴ Als Resultat der Beratung werden durch die Partnerbetriebe ab 2012 auf über 450 ha neue Naturschutzmaßnahmen umgesetzt, die über das Programm Agrar-Umwelt-Landschaft (PAULa) des Landes Rheinland-Pfalz gefördert werden. Darüber hinaus wurden viele kleinere Maßnahmen auch ohne Förderung von den Betrieben umgesetzt, „weil es ihnen sinnvoll erscheint“.¹⁵⁵⁵

Ablauf

- Ein Team aus Naturschutz- und Landwirtschaftsberatern führt eine betriebsindividuelle Naturschutzberatung durch, in deren Verlauf im Dialog zwischen Betriebsleitung und Beratungsteam Entwicklungsziele erarbeitet werden.
- Der Betrieb verpflichtet sich im Rahmen einer Zielvereinbarung, die im Naturschutzplan festgelegten Maßnahmen umzusetzen. Die Zielerreichung wird jährlich überprüft und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung werden erarbeitet. Fortbildungen (mindestens einmal im Jahr) und die Möglichkeit für den Betrieb, sich öffentlich als „Partnerbetrieb Naturschutz“ zu präsentieren, sind ebenfalls Teil des Konzepts.¹⁵⁵⁶

Stärken

- Die Ausschreibungen stießen auf **großes Interesse seitens der Landwirtschaft**. Die im Bewerbungsbogen abgefragten Motive der Landwirte reichten von

¹⁵⁵¹ LUBW 2011, S. 37.

¹⁵⁵² LUBW 2011.

¹⁵⁵³ MULEWF 2012.

¹⁵⁵⁴ Leicht/Unkel/Weikel.

¹⁵⁵⁵ Leicht 2012b, S. 26.

¹⁵⁵⁶ Leicht/Unkel/Weikel 2012.

allgemeinem Interesse am Naturschutz über Interesse an einer Imageverbesserung oder an Vernetzung, Aspekten der Produktionstechnik und der Förderung, Beratungsbedarf bei der Umsetzung eigener Ideen bis hin zur nachhaltigen Betriebs- und Kulturlandschaftsentwicklung.¹⁵⁵⁷ Im zweiten Bewerbungsverfahren gewannen die Themen nachhaltige Zukunftssicherung des Betriebs und Kooperation von Landwirtschaft und Naturschutz als Motivation für die Bewerbung an Bedeutung. „Dies lässt vermuten, dass die öffentliche Diskussion um gesellschaftliche Ziele und die darauf ausgerichtete Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik auch bei den Praktikern ein Umdenken auslöst.“¹⁵⁵⁸

- Es wird eine **große Bandbreite an Betrieben** erreicht: Es bewarben sich Betriebe mit unterschiedlicher Produktionsausrichtung und aus verschiedenen Regionen, im Vergleich zum Landesdurchschnitt überproportional viele Haupterwerbsbetriebe und auch die durchschnittliche Flächenausstattung lag in allen Betrieben deutlich über dem Landesdurchschnitt.¹⁵⁵⁹
- **Belange des Naturschutzes und der Betriebsökonomie werden als gleichrangig anerkannt:** Naturschutz- und Landwirtschaftsberater arbeiten im Team gleichberechtigt zusammen. Produktionstechnische und arbeitswirtschaftliche Aspekte möglicher Naturschutzmaßnahmen werden mitbedacht. Der Fokus liegt auf dem Machbaren.¹⁵⁶⁰
- Die **Beratung orientiert sich am jeweiligen Betrieb** (Betriebsstruktur, Naturraumausstattung) **und den Bedürfnissen der Betriebsleitung**, wie z.B. den inneren Werten, Vorstellungen und dem Wissenstand.¹⁵⁶¹
- Die **Beratung folgt dem Ansatz „überzeugen statt fordern“**: die Entwicklungsalternativen müssen für den Betrieb, der das unternehmerische Risiko trägt, tragfähig und nachvollziehbar sinnvoll sein. Ziel ist die Generierung von erkennbarem Mehrwert (monetärer oder nicht-monetärer Natur) für den Betrieb.¹⁵⁶²

Schwächen

- **Nicht alle Betriebe werden gleich gut erreicht:** reine Ackerbaubetriebe mit Schwerpunkten in den Sonderkulturen (Tabak, Gemüse) waren unter den Bewerbern unterrepräsentiert. Etwas mehr als zwei Drittel der Bewerber nahmen bereits an Agrarumweltprogrammen teil.¹⁵⁶³
- Die betriebsindividuelle Beratung durch sowohl qualifizierte Naturschutzberater als auch Landwirtschaftsberater ist nur mit dem entsprechenden zeitlichen, personellen und finanziellen **Aufwand** zu gewährleisten.
- Eine **Übertragung** des Konzepts auf Bundesländer, die über keine (staatliche) **Offizialberatung** (mehr) verfügen, erscheint **nur eingeschränkt möglich**.

¹⁵⁵⁷ Leicht 2010.

¹⁵⁵⁸ Leicht 2012a, S. 11.

¹⁵⁵⁹ Leicht 2010.

¹⁵⁶⁰ Leicht/Unkel/Weikel 2012.

¹⁵⁶¹ Leicht/Unkel/Weikel 2012.

¹⁵⁶² Leicht/Unkel/Weikel 2012.

¹⁵⁶³ Leicht 2010.

14.2.3.5. „Kulturlandpläne“ der Bioland-Beratung

Das Konzept des zwischen 2008 und Ende 2010 durch das Bundesprogramm Ökologischer Landbau geförderten Projekts „Kulturlandpläne- Umsetzung von mehr Naturschutzmaßnahmen auf Biohöfen“ basierte auf den Erfahrungen, die in der Naturschutzberatung am Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen (KÖN) gemacht wurden.¹⁵⁶⁴ Das KÖN bietet seit 2002 eine umfassende hofindividuelle Naturschutzberatung für Biobetriebe an, u.a. zur Anlage von Biotopen, zu Fördermitteln oder zur Öffentlichkeitsarbeit.¹⁵⁶⁵ Ziel des von der Bioland Beratung GmbH unter wissenschaftlicher Begleitung des Instituts für Agrarbiologie und Biodiversität (ifab) und des Forschungsinstituts für biologischen Landbau (FiBL) durchgeführten Projekts war die Erarbeitung eines Beratungsinstrumentes (Konzept, Beratungsinhalte, Hilfsmittel) für die Erstellung hofindividueller Naturschutzpläne für Biobetriebe.¹⁵⁶⁶

Ablauf

- Ausgehend von den Interessen und der Motivation der beteiligten Landwirte, der betrieblichen Situation und dem betrieblichen Umfeld sowie der Erfassung des momentanen Naturschutzwerts (Recherche, Betriebs- und Flächenbegehung) erstellt der Kulturlandplaner eine Liste möglicher Maßnahmen, die mit dem Landwirt diskutiert und einem „Realitätscheck“ unterzogen wird. Die im Kulturlandplan festgelegten Maßnahmen können anschließend vom Landwirt umgesetzt werden.¹⁵⁶⁷

Stärken

- Durch Bildungselemente zur Verbesserung des Verständnisses ökologischer Zusammenhänge, die Bereitstellung praxistauglicher Informationen und Maßnahmenvorschläge und die Beantwortung individueller Fragen werden Zeit- und Wissensmängel behoben, die neben den finanziellen und agrarpolitischen Rahmenbedingungen die Integration von Naturschutzmaßnahmen in die Betriebsabläufe häufig erschweren.¹⁵⁶⁸
- Erstellung eines optisch attraktiven Endprodukts in Form eines betriebsindividuellen Kulturlandplans.¹⁵⁶⁹
- Die Erhöhung der Eigenmotivation des Landwirts und ein in der Folge höherer Stellenwert von Naturschutz auf dem landwirtschaftlichen Betrieb sind dabei von zentraler Bedeutung. Die Rückmeldungen der Landwirte im Rahmen der Evaluation des Projekts zeigten, dass bereits im ersten Jahr nach der Erstellung der Pläne viele Maßnahmen umgesetzt wurden und so ein tatsächlicher Mehrwert an Naturschutz erzielt wurde.¹⁵⁷⁰

¹⁵⁶⁴ Schertler und Bilau 2010.

¹⁵⁶⁵ KÖN 2012a.

¹⁵⁶⁶ Schertler und Bilau 2010.

¹⁵⁶⁷ Schertler 2010, S. 33.

¹⁵⁶⁸ Schertler und Bilau 2010.

¹⁵⁶⁹ Schertler und Bilau 2010.

¹⁵⁷⁰ Schertler und Bilau 2010.

Schwächen

- Im Laufe des Projekts wurden Hilfsmittel für die Beratung (z.B. Gesprächsleitfäden, Kartieranleitungen) und die Erstellung der Pläne (Datenbank mit Textbausteinen und Hintergrundinformationen) entwickelt, um die Zeit- und Kosteneffizienz der Kulturlandplanberatung zu erhöhen. Trotzdem sind der **Zeitaufwand** mit 70 Stunden Arbeitszeit des Beraters¹⁵⁷¹ und damit die **Personalkosten** so hoch, dass sie einer flächendeckenden Umsetzung des Konzepts entgegenstehen, zumal die Rückmeldungen der beteiligten Landwirte im Rahmen der Evaluation zeigten, dass wohl nur ein kleiner Teil der Landwirte bereit oder in der Lage wäre, die vollen Kosten der Erstellung eines solchen Plans zu tragen.¹⁵⁷²

Schlussfolgerungen aus den Beispielkonzepten

Die oben aufgeführten Beispiele zeigen, dass Beratungsangebote, die auf die Eigenmotivation der Betriebsleiter setzen und die neben den äußeren Rahmenbedingungen auch deren persönliche Vorstellungen in die Beratung miteinbeziehen, von diesen Landwirten angenommen werden und zur Umsetzung von konkreten Naturschutzmaßnahmen führen. Obwohl nicht alle Gruppen von Landwirten mit derartigen Angeboten erreicht werden, stellen solche gesamtbetrieblichen, auf Freiwilligkeit beruhenden Beratungsangebote einen sinnvollen Teil des Instrumentenkastens für die Erreichung von Naturschutzzielen in der Landwirtschaft dar. So zielt die im Zuge der Reform der GAP geplante Verpflichtung für alle Direktzahlungsempfänger auf ihren Ackerland- und Dauerkulturflächen 7% ökologische Vorrangflächen auszuweisen darauf ab, ein Mindestmaß an solchen Flächen auch in intensiv genutzten Regionen, in denen Agrarumweltmaßnahmen nur auf geringe Akzeptanz stoßen, zu sichern.

Um die Umsetzung derartiger Beratungskonzepte über Modellvorhaben hinaus möglich zu machen, ist es zum einen nötig, weniger aufwändige Konzepte zu entwickeln, die die positiven Aspekte (gesamtbetrieblicher Ansatz, Stärkung der Eigenmotivation, Entwicklung konkreter Maßnahmen) aufgreifen, aber weniger zeit- und personalintensiv sind.¹⁵⁷³ Zum anderen sollten solche Beratungsansätze verstärkt in die Förderung über die zweite Säule der GAP aufgenommen werden (vgl. auch die Abschnitte zu Angeboten und Förderung der Naturschutzberatung sowie zum Ausblick auf Beratung in der GAP nach 2013). Ein diesen Kriterien entsprechendes Konzept könnte das Angebot des „Natur im Blick-Tags“ des Kompetenzzentrums Ökolandbau Niedersachsen sein, bei dem nach einer gemeinsamen Begehung ausgewählter Betriebsflächen mithilfe eines Plakats und einer Art Collage Anregungen aus der Begehung und Ideen für den Betrieb festgehalten werden. Ein solcher „Natur im Blick-Tag“ umfasst vier bis sieben Stunden und kostet 510 €, wobei in Niedersachsen 80% der Kosten im Rahmen der Förderung von Beratung zu den „neuen Herausforderungen“¹⁵⁷⁴ rückerstattet werden.¹⁵⁷⁵

¹⁵⁷¹ Schertler 2010.

¹⁵⁷² Schertler und Bilau 2010.

¹⁵⁷³ Schertler und Bilau 2010.

¹⁵⁷⁴ Siehe hierzu Abschnitt zu Angeboten und Förderung der Naturschutzberatung.

¹⁵⁷⁵ KÖN 2012b und Emails von Frau Eva Meyerhoff, Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen, vom 11./15.07.2012.

14.2.4. Ausblick: Beratung in der GAP nach 2013

Für die Europäische Kommission sind die Förderung von Wissenstransfer und Innovation wesentliche Aspekte der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 mit dem Ziel der besseren Ausrichtung der GAP auf die Strategie „Europa 2020“ für eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft, insbesondere bei der Ressourceneffizienz.¹⁵⁷⁶

Folgende Elemente der Rechtsvorschläge für die zweite Säule der Agrarpolitik sollen dieser Zielsetzung Rechnung tragen:¹⁵⁷⁷

- Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten als horizontal geltende Priorität unter den sechs Prioritäten, auf deren Grundlage die Programmplanung der Mitgliedsstaaten bzw. Regionen erfolgen soll (Artikel 5).¹⁵⁷⁸
- Förderung der Anbieter von Maßnahmen der Berufsausbildung und des Erwerbs von Qualifikationen in der Form von Ausbildungskursen, Workshops, Coaching, Austausch von Landwirten oder Betriebsbesuchen (Artikel 15)
- Förderung von Anbietern von Beratung oder Ausbildung, die der Verbesserung der wirtschaftlichen und ökologischen Leistung sowie der Klimafreundlichkeit und -resistenz von Betrieben oder Investitionen von Land- und Forstwirten oder KMU in ländlichen Gebieten dient (Artikel 16)
- Förderung von Behörden oder Stellen, die Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdienste für land- oder forstwirtschaftliche Betriebe aufbauen (Artikel 16)
- Förderung von Anbietern von Ausbildung für Berater (Artikel 16)
- Vergabe eines Preises für innovative Zusammenarbeit in ländlichen Gebieten zu einem Thema, das mit einer der EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums zusammenhängen muss
- Einrichtung der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ mit dem Ziel der Förderung eines ressourceneffizienten, produktiven, emissionsarmen, klimafreundlichen und resistenten Agrarsektors und einer besseren Verbindung von Forschung mit den Landwirten, Unternehmen und Beratungsdiensten. Umsetzung innovativer Projekte durch operationelle EIP- Gruppen aus Landwirten, Forschern, Beratern und Unternehmen, die durch ein Netzwerk unterstützt werden (Artikel 53 und 61)

Dabei sieht die Europäische Kommission die Veränderungen in der Förderung der Betriebsberatungssysteme als Teil der Bemühungen um eine ökologischere Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik.¹⁵⁷⁹ Im Rahmen einer Bewertung der Legislativvorschläge der Kommission durch Wissenschaftler des Johann Heinrich von Thünen-Instituts stellt

¹⁵⁷⁶ Europäische Kommission 2011d.

¹⁵⁷⁷ Aspekte, die in Bezug auf Beratung besonders relevant sind, werden in der folgenden Aufzählung durch Fettdruck hervorgehoben.

¹⁵⁷⁸ Für die Thematik der Beratung zu Umweltaspekten ebenfalls relevant dürften die Prioritäten der Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von der Landwirtschaft abhängiger Ökosysteme sowie der Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft sein.

¹⁵⁷⁹ Haniotis 2012.

Eberhardt (2011)¹⁵⁸⁰ fest, dass der Beratungsförderung (Artikel 16) in der neuen ELER-Verordnung eine wesentlich höhere Bedeutung beigemessen wird als bisher. Auch soll das Spektrum der bisherigen Beratungsthemen deutlich erweitert werden und umfasst neben den Grundanforderungen an die Betriebsführung und den Erhalt der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand auch Beratung zu klima- und umweltfreundlichen landwirtschaftlichen Praktiken. Positiv bewertet wird, dass die Ausrichtung der Förderung auf die Beratungsanbieter (anstelle der beratenen Betriebe) eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands ermöglicht und dass auch Gruppenberatungen, die den Wissenstransfer und den Austausch zwischen den Betrieben erlauben, im Rahmen der Inanspruchnahme der Beratungsdienste künftig förderfähig sind. Ebenso sieht Eberhardt¹⁵⁸¹ es als positive Entwicklung an, dass auch die Förderung von Beraterschulungen in Zukunft möglich sein wird und somit ein Anreiz für die Beratungsanbieter geschaffen wird, ihr Personal schulen zu lassen. Allerdings betont der Autor, dass es wichtig sei, „Angebots- und Nachfrageberatung“ klar voneinander zu trennen und Angebotsberatung, z.B. zu Agrarumweltmaßnahmen und Naturschutzthemen, den Landwirten kostenlos zur Verfügung zu stellen, z.B. im Rahmen von Artikel 21 (Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten, Punkt f Kulturelles und Natürliches Erbe) oder von Artikel 36 (Kooperationen).

Besonders im Zusammenhang mit den im Rahmen der Ökologisierungskomponente („Greening“) in der ersten Säule vorgesehenen ökologischen Vorrangflächen wird von verschiedener Seite angemahnt, dass eine effektive Umsetzung im Sinne einer naturschutzgerechten Aufwertung dieser Flächen auch der entsprechenden Beratung bedarf, z.B. zur Frage der Auswahl geeigneter Flächen oder zur Kombination mit geeigneten Agrarumweltmaßnahmen.¹⁵⁸²

14.2.5. Verpflichtende Beratung, Sachkundenachweise und Fortbildungspflichten

Alternativ oder ergänzend zu Beratungsangeboten, die von Landwirten auf freiwilliger Basis angenommen werden können, wäre es denkbar, Landwirte dazu zu verpflichten, sich zu umweltrelevanten Themen fortzubilden und/oder Kenntnisse in bestimmten Bereichen nachzuweisen. Sachkundenachweise und regelmäßige Teilnahme an Fortbildungen als Voraussetzung für die Berufsausübung oder bestimmter Tätigkeiten existieren bereits in anderen Berufsgruppen. So unterliegen beispielsweise Ärzte einer Fortbildungspflicht, um ihre notwendigen Fachkenntnisse zu erhalten und zu erweitern sowie die Behandlungsqualität zu erhöhen.¹⁵⁸³ Auch beispielsweise Berufskraftfahrer müssen besondere, tätigkeitsbezogene Kenntnisse nachweisen. Zu diesen Kenntnissen gehören neben Sicherheitsaspekten auch umweltrelevante Themen, wie z.B. die Fähigkeit zur Optimierung des Kraftstoffverbrauchs.¹⁵⁸⁴ Der zu erbringende Nachweis ist jeweils für fünf Jahre gültig, danach muss er erneuert und das Wissen des Fahrers so auf den neusten Stand gebracht werden. Die Kosten liegen beim Fahrer selbst, der Arbeitgeber kann diese freiwillig übernehmen. Ferner besteht die Möglichkeit einer Förderung durch

¹⁵⁸⁰ Eberhardt 2011.

¹⁵⁸¹ Eberhardt 2011, S. 57.

¹⁵⁸² Z.B. Allen et al. 2012 und NABU 2011.

¹⁵⁸³ Bundesärztekammer 2013, Landesärztekammer Baden-Württemberg 2013.

¹⁵⁸⁴ BKrFQV, Anlage 1.

das Bundesamt für Güterverkehr.¹⁵⁸⁵ Bei Verstößen wird ein Bußgeld sowohl gegen den Fahrer (bis 5000€) als auch gegen sein Unternehmen (bis 20000€) fällig.¹⁵⁸⁶

Auch in der Landwirtschaft existieren bereits einzelne Fortbildungspflichten bzw. Verpflichtungen, einen Sachkundenachweis zu erbringen. So setzt Artikel 9 des Pflanzenschutzgesetzes Artikel 5 der Pflanzenschutz-Rahmenrichtlinie um. „Berufliche Anwender und Verkäufer von Pflanzenschutzmitteln sowie Pflanzenschutzberater sind verpflichtet, einen Sachkundenachweis zu besitzen und im Dreijahresrhythmus Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen wahrzunehmen. Wer Pflanzenschutzmittel gewerbsmäßig oder im Internet in Verkehr bringt, muss zusätzlich nachweisen, dass er über die erforderliche fachliche Kenntnis zur Information der Abnehmer verfügt. Details regelt die Pflanzenschutz-Sachkunde-verordnung. Ab Ende 2015 wird dieser Nachweis auch zur Voraussetzung für den Einkauf von Pflanzenschutzmitteln.“¹⁵⁸⁷ Bei wiederholtem Verstoß wird die Sachkunde entzogen.¹⁵⁸⁸ Der bisherige Sachkundenachweis verliert 2015 seine Gültigkeit. Im Gegensatz zu früheren Regelungen erhalten Landwirte, Gärtner oder Agraringenieure am Ende ihrer Ausbildung nicht automatisch den Sachkundenachweis, sondern es muss zusätzlich eine Erklärung der Ausbildungsstätte vorgelegt werden, dass die relevanten Themen behandelt wurden.¹⁵⁸⁹

Artikel 17 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung¹⁵⁹⁰ legt außerdem fest, dass Masthühner nur von Personen gehalten werden dürfen, die im Besitz einer gültigen Bescheinigung der zuständigen Behörde oder der sonst nach Landesrecht beauftragten Stelle über seine Sachkunde sind. Nach Artikel 4 Tierschutz-Schlachtverordnung¹⁵⁹¹ muss ebenfalls über einen Sachkundenachweis verfügen, wer Tiere betreut, ruhigstellt, betäubt, schlachtet oder tötet.

In Verbindung mit Agrarumweltmaßnahmen bestehen vereinzelt bereits Beratungs- und/oder Fortbildungspflichten. So ist die Teilnahme an einer gewässerschutzorientierten Beratung verpflichtender Bestandteil der Teilmaßnahme „Bewirtschaftungsmaßnahmen zur gewässerschonenden ökologischen Landbewirtschaftung“ im Förderprogramm der Länder Niedersachsen und Bremen in der EU-Förderperiode 2007-2013.¹⁵⁹² In Berlin und Brandenburg ist die Teilnahme an jährlich mindestens drei fachspezifischen Fortbildungsveranstaltungen Zuwendungsvoraussetzung für die Fördermaßnahme „Kontrolliert-integrierter Gartenbau“.¹⁵⁹³

14.2.6. Fazit und Handlungsempfehlungen

Der Schutz von Gewässern, Böden, Klima und Kulturlandschaft und der Erhalt von Biodiversität in der und durch die Landwirtschaft werfen für jeden einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb komplexe Fragen und Probleme auf. Ergebnisoffene, die Eigenmotivation und die Erfahrungen von Landwirten anerkennende Beratung im Sinne

¹⁵⁸⁵ HK Hamburg 2013, EU-BKF 2013, IWWB 2011.

¹⁵⁸⁶ FLVBW.

¹⁵⁸⁷ Bundesregierung 2013, S. 21.

¹⁵⁸⁸ Zimmer 2012.

¹⁵⁸⁹ LWK Niedersachsen 2012.

¹⁵⁹⁰ TierSchNutzTV.

¹⁵⁹¹ TierSchlV.

¹⁵⁹² DVS 2010.

¹⁵⁹³ Thomas et al. 2009, DVS 2010.

einer Kooperation von Landwirtschaft und Umwelt- und Naturschutz hat das Potenzial zur Lösung dieser Probleme einen Beitrag zu leisten, ohne das Verursacherprinzip aus den Augen zu verlieren. Beratung kann die Einsicht in die Notwendigkeit von Umweltschutzmaßnahmen und damit die Motivation von Landwirten fördern, was zu einer Reduktion von Verwaltungs- und Kontrollaufwand führen kann. Beratung alleine stößt sicherlich schnell an ihre Grenzen, doch ist sie als Ergänzung zu ordnungsrechtlichen Instrumenten sinnvoll, besonders um über die Einhaltung von Minimalstandards hinauszugehen und um ganzheitliche Ansätze umzusetzen, z.B. im Bereich der Förderung von Biodiversität. Begleitend zur Förderung, wie im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen, für deren effektive und effiziente Umsetzung Landwirte in einigen Fällen zumindest eine Anfangsberatung benötigen, ist Beratung ebenfalls sinnvoll. Die Bedeutung von Beratungsangeboten für die Umstellung auf ökologischen Landbau und dessen Beibehaltung ist im Hinblick auf die Vorteile dieser Bewirtschaftungsweise für die Umwelt ebenfalls hervorzuheben. Im Bereich des ökologischen Landbaus ist von den Bundesländern sicherzustellen, dass an der Umstellung interessierte Betrieben und nicht verbandsgebundene Betriebe flächendeckend Zugang zu kompetenten Beratern haben.

Zur Erbringung der dazu notwendigen Beratungsleistungen ist keines der vorhandenen Beratungssysteme von vornherein prädestiniert. Vielmehr gilt es, die zu Anfang dieses Abschnitts genannten Anforderungen an gute Beratung beim Aufbau von an die jeweiligen Gegebenheiten und Ziele angepassten Systemen und Angeboten zu berücksichtigen. Besonders hervorzuheben ist hierbei die Notwendigkeit einer hohen fachlichen und methodischen Kompetenz der Berater, wobei die fachliche Kompetenz in Umweltschutz- und betriebswirtschaftlichen Fragen nicht zwingend vereint in einer Person, sondern vielmehr innerhalb eines Netzwerks zur Verfügung stehen muss. Um das Vertrauen der Landwirte in die Beratung und ihre Eigenmotivation und Verantwortungsbereitschaft nicht zu gefährden sollte Beratung unabhängig von der zur Durchsetzung ordnungs- oder förderrechtlicher Auflagen notwendigen Kontrolle erfolgen. Gesamtbetriebliche Ansätze, die auch ökonomische, soziale und arbeitswirtschaftliche Aspekte im Blick haben und auf den persönlichen Austausch zwischen Landwirt und Berater auf dem Betrieb setzen, sind sicherlich besonders vielversprechend, aber auch besonders zeit- und personalaufwändig und damit teuer. Das Ziel muss es hier sein, intelligente und differenzierte Angebote zu entwickeln und Beratungsnetzwerke und Kooperationen, z.B. mit lokalen Multiplikatoren, zu deren Umsetzung aufzubauen. Eventuell kann die Attraktivität von einzelbetrieblichen Managementkonzepten erhöht werden, wenn mit der Anwendung ein weiterer Nutzen für die Betriebe verbunden ist, z.B. eine bevorzugte Aufnahme in weitere Förderprogramme oder im Hinblick auf Dokumentations- und Kontrollanforderungen. Methodische Ansätze zur Effektivitätskontrolle von Beratungsangeboten und -systemen müssen weiterentwickelt und angewandt werden.

Vor dem Hintergrund, dass der Staat sich immer mehr aus der Beratung zurückzieht, erscheint es wichtig hervorzuheben, dass Beratungsangebote mit dem Ziel der Stärkung des Umwelt- und Naturschutzes in der Landwirtschaft sich nicht alleine aus privaten Interessen auf den Märkten herausbilden werden, sondern dass der Staat eine Mitverantwortung für diese Beratung zu tragen hat, um öffentliche Interessen zu wahren. Neben der Subventionierung von Beratungsangeboten im öffentlichen Interesse ist es

auch Aufgabe des Staates Angebote der Umweltschutzberatung für die Landwirte transparent zu machen, diese zu bewerben und die Qualität der Angebote sicherzustellen. Auch trägt der Staat die Verantwortung dafür, dass Beratungskapazitäten langfristig gesichert sind. Dabei muss Umweltschutzberatung nicht zwingend kostenlos bereitgestellt werden. Vielmehr stellt ein je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Betriebe zu leistender Eigenanteil sicher, dass der Beratungsleistung von den Nutzern ein angemessener Wert zugesprochen wird. Die bereits bestehenden und die durch die neue ELER-Verordnung neu geschaffenen Möglichkeiten der Förderung von umweltbezogener Beratung sollten in Zukunft von den Bundesländern stärker genutzt werden, um Beratungsangebote in der Fläche und nicht nur im Rahmen von Modellprojekten anbieten zu können.

Weiterbildungspflichten für Landwirte als Ergänzung zu freiwilligen Beratungsangeboten sind ein bedenkenswerter Ansatz. Im Rahmen weiterer Forschungsvorhaben sollte näher beleuchtet werden, ob solche Pflichten z.B. in der Form weiterer Sachkundenachweise, z.B. für das Ausbringen von Düngemitteln sinnvoll und mit vertretbarem Aufwand eingeführt werden könnten. Eine Alternative wäre eine thematisch weitergefasste Fortbildungspflicht, z.B. im Rahmen eines Punktesystems, die es ermöglichen würde, zielgruppen- und regionenspezifische Angebote zu machen. Neben einer generellen Fortbildungspflicht wären auch spezielle Regelungen für bestimmte Gruppen von Betriebsleitern, z.B. diejenigen, bei denen ein Verstoß gegen eine bestimmte Auflage festgestellt wurde, denkbar. Bei komplexen Agrarumweltmaßnahmen könnte eine verpflichtende Teilnahme an Schulungen als Zuwendungsvoraussetzung sinnvoll sein. Grundlage für die Bewertung könnte unter anderem eine Auswertung der Erfahrungen mit den neuen Regelungen für den Sachkundenachweis bei Pflanzenschutzmitteln sein.

15. Agrarfachliche instrumentelle Bewertung der Verbesserungsvorschläge

Laut dem Gutachtenauftrag sollen die unterbreiteten Vorschläge soweit möglich einer instrumentellen Bewertung unterzogen werden. Sie dient zur Feststellung, ob das vorgeschlagene Instrument bzw. der Regelungsansatz zur Erreichung seines Ziels richtig gewählt (*geeignet*) ist und ob ein anderes Instrument ersichtlich ist, dass unter den gegebenen wirtschaftlichen und strukturellen Bedingungen in der Landwirtschaft aussichtsreicher ist. Bewertet werden sollen Effektivität, Effizienz, Umsetzbarkeit, Praktikabilität eines Instrumentes in Bezug auf die konkrete Umsetzung bei den Landwirten. Die Bewertung erfolgt zum einen anhand eigener Einschätzung, zum anderen anhand einer mehrstufigen Expertenbefragung. Ein volkswirtschaftlicher Vergleich der Instrumente in Hinblick auf Effektivität und Effizienz unter Einbeziehung der Transformations- und Transaktionskosten erfolgt im Folgenden nicht.

15.1. Mehrstufige Expertenbefragung

Nach einer Beschreibung der Methodik erfolgt die Darstellung der Befragungsergebnisse.

15.1.1. Methodik

Zur Bewertung von Vorschlägen zur Optimierung des Agrarumweltrechts wurde eine mehrstufige Expertenbefragung durchgeführt. Für die erste Befragungsrunde wurden 41 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft (Umweltverbände) und landwirtschaftlicher Praxis persönlich per Email angeschrieben und um die Bearbeitung eines Online-Fragebogens gebeten. Der Fragebogen enthielt sowohl geschlossene als auch offene Fragen. Ziel war es die verschiedenen vom UFZ erarbeiteten Vorschläge zur Konkretisierung der guten fachlichen Praxis, zu alternativen Ansätzen und zu Anordnungsbefugnissen und Zulassungspflichten systematisch bewerten zu lassen und, vor allem mithilfe der offenen Fragen, ansonsten schwer zugängliches Expertenwissen, zu erschließen. Der Fragebogen umfasste Fragen zur Effektivität (Umwelteffekte, nicht-intendierte Effekte) und zur Effizienz und Praktikabilität (Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit landwirtschaftlicher Betriebe, Kontrollierbarkeit, Verwaltungsaufwand, politische Durchsetzbarkeit) der verschiedenen Vorschläge.

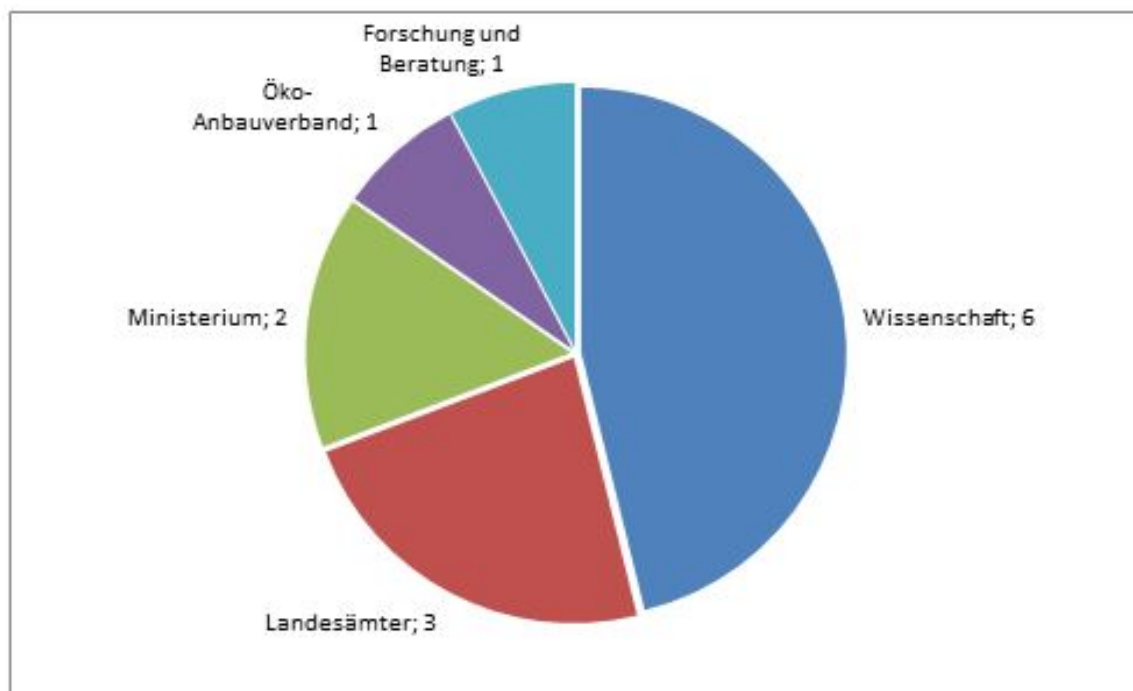
Von 41 angeschriebenen Expertinnen und Experten beendeten trotz mehrfacher Erinnerung lediglich 12 Personen die Umfrage vollständig. Hiervon waren zwei Personen Vertreter des landwirtschaftlichen Berufstands (wobei es sich um einen Bioverband und einen Verband, in dem sowohl konventionell als auch ökologisch wirtschaftende Betriebe zusammengeschlossen sind handelte). Weitere acht Personen gehören dem Bereich der Verwaltung an, wobei die Landwirtschafts- und die Umweltverwaltung gleich stark vertreten waren. Sieben der Personen sind auf Länderebene (vertreten waren die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg und Schleswig-Holstein) und eine Person auf Bundesebene tätig. Zwei Personen kommen aus dem Bereich der Wissenschaft.

Die zweite Befragungsrunde erfolgte in Form von vertiefenden telefonischen Interviews. Dafür wurde ein Gesprächsleitfaden entwickelt und im Mai 2013 insgesamt 12 leitfadengestützte telefonische Experteninterviews geführt. An einem Interview nahmen

zwei Experten gemeinsam teil. Von den insgesamt 13 befragten Personen hatten drei bereits zuvor an der Online-Befragung teilgenommen.

Sechs der befragten Personen sind dem Bereich der Wissenschaft zuzuordnen, drei Personen sind Landesämtern für Umwelt (zwei Personen) oder Landwirtschaft (eine Person) zugehörig. Zwei Personen gehören Landesministerien an. In einem Fall dem zuständigen Ministerium für Landwirtschaft, und in dem anderen Fall dem zuständigen Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft. Eine Person vertritt einen großen Anbauverband des ökologischen Landbaus. Eine Person, die in Forschung und Beratung tätig ist, wurde speziell zum Themenbereich Beratung befragt. Im Vergleich zur ersten Runde der Befragung (Online-Befragung) waren Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in der zweiten Runde stärker vertreten. Die Verteilung der befragten Personen nach Tätigkeitsfeldern bzw. Institution in der zweiten Befragungsrunde gibt Abbildung 27 wieder.

Abbildung 28: Befragte Personen nach Tätigkeitsfeldern/Institutionen



Vertretene Bundesländer waren Baden-Württemberg (zwei Personen), Bayern (eine Person), Brandenburg (zwei Personen), Hessen (eine Person), Niedersachsen (vier Personen), Nordrhein-Westfalen (eine Person), Rheinland-Pfalz (eine Person) und Thüringen (eine Person), wobei die überwiegende Mehrheit der Befragten aufgrund ihrer Positionen und Erfahrung die bundesweite Situation im Blick haben dürfte.

Der Interviewleitfaden umfasste nach einer Einleitungsfrage zu den größten Defiziten im Agrar- und Umweltrecht Fragen zu den Anforderungen der guten fachlichen Praxis (Mindeststandards), zu deren Durchsetzung und Kontrolle, zu planerischen Instrumenten und zum Zusammenwirken ordnungs- und planungsrechtlicher Instrumente mit Förderung und Beratung.¹⁵⁹⁴ Der Leitfaden griff dabei sowohl Vorschläge aus dem

¹⁵⁹⁴ Bei Interesse kann der Interviewleitfaden bei den Autoren angefragt werden.

Zwischenbericht als auch Erkenntnisse aus der ersten Befragungsrunde und dem Fachgespräch sowie aus der Literaturrecherche auf. Ein Teil der Fragen wurde allen Befragten gestellt, wobei sich trotzdem nicht alle befragten Personen auch zu allen diesen Fragen äußerten. Andere (Unter-)fragen wurden den befragten Personen je nach fachlichem Schwerpunkt oder je nach Gesprächsverlauf gestellt. Beispielsweise wurde die Frage der Durchsetzung der guten fachlichen Praxis mit den aus der Verwaltung stammenden Experten intensiver erörtert oder Experten gaben an, zum Pflanzenschutzmitteleinsatz mangels Fachkompetenz keine detaillierten Aussagen machen zu können. Die speziell zur Beratung befragte Person machte nur zu diesem Themenbereich Ausführungen. Die einzelnen Fragen und die Einschätzungen der Experten hierzu werden im Folgenden zunächst wiedergegeben. In Kapitel 15.2 erfolgt dann eine synoptische Bewertung aus den verschiedenen Erkenntnissen basierend auf den beiden Befragungsrunden, der Literaturrecherche und den Ergebnissen des Fachgesprächs am 31. Januar 2013 in Leipzig.

15.1.2. Befragungsergebnisse

Die Darstellung der Befragungsergebnisse erfolgt analog zur Gliederung des Interviewleitfadens.

15.1.2.1. Zu Defiziten im Agrar- und Umweltrecht

Als Einleitungsfrage wurden die Experten gefragt, wo sie die größten Defizite im Agrar- und Umweltrecht hinsichtlich des Schutzes der Umwelt, der Ökosysteme und der biologischen Vielfalt vor negativen Auswirkungen durch landwirtschaftliche Praktiken sehen. 12 der 13 Befragten machten hierzu Angaben.

Ein Großteil der Befragten (zehn Personen) hebt Vollzugsdefizite, Schwierigkeiten bei der Kontrolle und mangelnde Umsetzung bestehender Regelungen hervor und betont zum Teil sogar, dass neue Anforderungen aus ihrer Sicht zweitrangig nach einer verbesserten Durchsetzung bestehender Anforderungen sind. Probleme werden z.T. im Bereich des Gewässerschutzes/der Wasserrahmenrichtlinie und bei der Umsetzung von Natura 2000 gesehen.

Eine mangelnde Konkretisierung der Anforderungen wird von vier Befragten genannt, wobei zwei hier besonders den Boden- und Erosionsschutz hervorheben.

Am häufigsten werden der Schutz der Biodiversität und Nährstoffüberschüsse allgemein als Problembereiche genannt.

Zwei der Befragten, die zu dieser Frage besonders ausführlich Stellung nahmen, hoben neben den genannten Defiziten in Vollzug und Kontrolle und bei der Umsetzung von Natura 2000 das Fehlen einer klaren Zielsetzung beim Schutz von Grünland und Moorböden (welche Flächen sollen mit welchen Maßnahmen erhalten oder verbessert werden) und die Notwendigkeit einer integrierten Stickstoffpolitik hervor. Aus Sicht dieser Befragten existieren im Bereich Stickstoff momentan verschiedene Regelungen nebeneinander (Düngeverordnung, JGS-Anlagenverordnung¹⁵⁹⁵, Emissionsschutzrecht

¹⁵⁹⁵ JGS-Anlagen sind Anlagen zum Lagern und Abfüllen von Jauche, Gülle, Festmist und Silagesickersäften.

usw.), die alle ein etwas anderes Klientel adressieren und nicht die gesamte Problematik abdecken.

15.1.2.2. Zu Anforderungen der guten fachlichen Praxis

Einleitend zu diesem Fragenblock wurden die Experten gefragt, welche neuen oder veränderten Mindeststandards für die Landwirtschaft aus ihrer Sicht für einen wirksamen Umwelt- und Naturschutz notwendig sind. Einzelne Vorschläge, u.a. zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse und zur Reduktion der negativen Auswirkungen des Pflanzenschutzmitteleinsatzes, wurden später noch im Einzelnen abgefragt.

Auf die einleitende Frage gaben die Experten sehr unterschiedliche Antworten, wie zum Beispiel Vorgaben zu Fruchtfolge (siehe Abschnitt 0), zu Mindestanteilen extensiv genutzter Flächen (siehe Abschnitt 0) und Vorschriften zur Lagerung von Gülle (Lagerkapazitäten, Abdeckung). Einer der befragten Experten formulierte bereits an dieser Stelle einen Vorschlag, auf den er im Laufe des Interviews immer wieder zu sprechen kam: aus seiner Sicht wäre es eine besonders effektive und vergleichsweise kostengünstige Maßnahme, potenzielle Überschwemmungsgebiete entlang von Flüssen aus der ackerbaulichen Nutzung zu nehmen. Da die Landwirte hierfür aus Sicht des Befragten Ausgleichszahlungen erhalten sollten, ist dieser Vorschlag allerdings nicht als allgemein einzuhaltende Mindestanforderung im Sinne der guten fachlichen Praxis zu verstehen.

Reduktion der Stickstoffüberschüsse: Obergrenzen

In diesem Fragenblock wurden die Experten zu ihrer Einschätzung bezüglich der im Zwischenbericht formulierten Vorschläge zu Obergrenzen für den gesamten N-Input (mineralische und sämtliche organischen Düngemittel) und für den Tierbesatz befragt. Außerdem wurden sie um ihre Beurteilung einer Ausbringungsobergrenze für sämtliche organische Düngemittel (ohne Einbezug mineralischer Düngemittel)¹⁵⁹⁶ gebeten. Schließlich wurden die Experten in diesem Abschnitt gefragt, ob sie strengere Obergrenzen für N-Überschüsse befürworten würden, als sie mit der Novellierung der Düngeverordnung im Jahr 2006 eingeführt wurden, oder ob sie eine bessere Überwachung und einen besseren Vollzug der bestehenden Vorgaben präferieren würden.

Ausbringungsobergrenzen für den gesamten N-input (mineralische und sämtliche organischen Düngemittel) oder für alle organischen Düngemittel

Zu diesen Vorschlägen äußerten sich zehn der befragten Personen. Eine Obergrenze für den gesamten N-Input wird von zwei der Befragten befürwortet. Eine weitere, dritte Person, ist der Meinung, dass bei Einbezug von Mineraldünger, regionale Obergrenzen festgelegt werden müssten, um Unterschiede im Ertragspotenzial und der Nutzungsintensität zu berücksichtigen. Die unterschiedlichen Produktionsbedingungen sprechen aus Sicht anderer Befragter gegen die Einbeziehung von Mineraldünger. Sinnvoll wären nur räumlich stark differenzierte Obergrenzen. Der Aufwand hierfür sei

¹⁵⁹⁶ Diese Empfehlung wurde von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Düngeverordnung ausgesprochen und wurde, wie auch einige andere ihrer Empfehlungen im Leitfaden aufgegriffen. Quelle: Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Düngeverordnung 2012.

aber nicht gerechtfertigt, da das eigentliche Ziel die Begrenzung von Überschüssen sei und absolute Ausbringungsobergrenzen lediglich eine Sicherheitslinie darstellten.

Für eine Obergrenze für sämtliche organischen Stickstoffdüngemittel sprachen sich fünf der 10 Befragten aus, wobei die beiden Experten die eine Obergrenze für den gesamten N-Input befürworteten, den Einbezug pflanzlicher Düngemittel im Vergleich zum Status quo auch für eine Verbesserung halten dürften. Der Einbezug sämtlicher organischer Düngemittel ist aus Sicht der Experten richtig, um Wettbewerbsgleichheit und Transparenz zu schaffen und den Vollzug zu ermöglichen. Momentan sei die Berechnung von organischen Düngemitteln aus Teilmengen in Biogasanlagen besonders aufwändig. Ein Rückzug auf die EU-Anforderung, nach der nur eine Obergrenze für tierische Düngemittel zwingend ist, sei gerade für Deutschland, mit seiner ausgeprägten Biogas-Förderung, kein sinnvoller Ansatz. Manche der Experten heben die Unterschiede in der Nährstoffverfügbarkeit und den Nährstoffgehalten zwischen organischen und mineralischen Nährstoffen hervor, die eine differenzierte Betrachtung erforderlich machen. Wenn eine über eine Obergrenze für organische Düngemittel hinausgehende Düngung auf einem Standort notwendig sei, so sei es ressourceneffizienter hier Mineraldünger einzusetzen als organische Düngemittel. Zwei der Befragten heben hervor, dass es aus ihrer Sicht fatal wäre, den produktiven Teil der N-Verwendung zu reduzieren (Extensivierung über das Ordnungsrecht). Das Ziel sei nicht ein niedrigeres Produktionsniveau, sondern eine Erhöhung der Ressourceneffizienz.

Im Online-Fragebogen der ersten Befragungsrunde waren die Teilnehmer gebeten worden, den Vorschlag einer Obergrenze für den gesamten N- und P-Input zu bewerten. Die Mehrheit der Befragten hatte die Umweltwirkung, die Kontrollierbarkeit und die politische Durchsetzbarkeit dieses Vorschlags positiv bewertet, war aber auch von negativen Auswirkungen einer solchen Regelung auf die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Betriebe, besonders in Gunstlagen, ausgegangen. Regional differenzierte Obergrenzen und die Vorzüglichkeit eines Indikators für die Effizienz (N-Saldo) waren von einzelnen Teilnehmern angeregt worden.

Obergrenze für den Tierbesatz

Zu diesem Vorschlag äußerten sich nur fünf der Befragten. Der Vorschlag wird von diesen Personen befürwortet, wobei eine Person eine generelle Flächenbindung der Tierhaltung für politisch nicht durchsetzbar hält und zwei der Befragten eine solche Begrenzung nicht für den einzelnen Betrieb, aber auf regionaler Ebene befürworten. Konkret hieße das, dass keine weiteren Genehmigungen für Stallbauten oder Aufstockung der Bestände in Regionen mit bereits sehr hoher Viehdichte erfolgen sollten.

Die Umweltwirkung und die Kontrollierbarkeit einer solchen Obergrenze waren auch in der ersten Befragungsrunde überwiegend positiv bewertet worden, wobei nach Ansicht der Teilnehmer von einer solchen Begrenzung besonders negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Betriebe zu erwarten wären. Die politische Durchsetzbarkeit des Vorschlags war in der Online-Umfrage umstritten.

Strengere Obergrenzen für N-Überschüsse als mit der Novellierung der Düngeverordnung im Jahr 2006 eingeführt oder bessere Überwachung und besserer Vollzug der bestehenden Vorgaben

Von den zehn Befragten, die sich zu diesem Aspekt äußern, betonen sechs die Wichtigkeit der Anwendung geeigneter und plausibler Berechnungsmethoden für die

Bilanzierung. So sprechen sich zwei der Befragten explizit für die Anwendung der Hoftorbilanz aus. Für drei der Befragten ist es prioritär, die bestehenden Möglichkeiten für Abzüge bei der Bilanzierung zu überprüfen und zu reduzieren. Einer der Befragten plädiert dafür, die Derogationsregelung (Ausnahmen für Betriebe auf Intensivgrünland und Feldgras, bis zu 230 kg N/ha) abzuschaffen. Strengere Obergrenzen für den Überschuss werden von zwei Befragten als wichtigster Ansatzpunkt gesehen. Eine Person hält die bessere Überwachung für prioritär, während zwei Personen sowohl den Vollzug als auch Obergrenzen optimieren würden.

Verpflichtung zur Dokumentation der Düngeplanung (Düngebedarfsermittlung)

Dieser Vorschlag greift eine der Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Düngeverordnung auf. Acht der Befragten äußerten sich zu diesem Vorschlag. Sieben von ihnen befürworteten diesen Vorschlag, wobei zwei Befragte nicht eine Verpflichtung für alle Betriebe als sinnvoll erachten, sondern diese entweder nur auf Betriebe ab einer bestimmten Betriebsgröße oder auf „Problembetriebe“ (ohne Nennung von Kriterien) anwenden würden. Als Argumente für eine verpflichtende Dokumentation der Düngebedarfsermittlung wird genannt, dass dies auch den Betrieben nutzen würde und die Betriebe gezwungen würden, sich differenzierter als bisher mit der Düngung auseinanderzusetzen. Zwei der Befragten betonen, dass im Falle einer festgestellten Überschreitung durch einen Betrieb nur dann ohne Zeitverzögerung Maßnahmen ergriffen werden könnten, wenn bereits Unterlagen zur Düngeplanung vorliegen (Schwachstellenanalyse). Ein Befragter lehnt den Vorschlag ab, da aus seiner Sicht, Dokumentationen, die auf eigenen Angaben der Landwirte beruhen, nichts bringen. Aus seiner Sicht wäre es zielführender den Einkauf von Düngemitteln zu überwachen.

Verpflichtung, bei Überschreiten des zulässigen betrieblichen Nährstoffüberschusses eine Düngeberatung in Anspruch zu nehmen (auf Kosten des Betriebs)

Auch dieser Vorschlag geht auf eine Empfehlung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Düngeverordnung zurück und thematisiert gleichzeitig die Themen Beratung und Weiterbildungspflichten. 12 der Befragten machen Angaben zu diesem Vorschlag. Sieben Personen befürworteten eine solche verpflichtende Beratung mit Kostenübernahme durch die Betriebe. So wird argumentiert, dass eine Beratung ein „sinnvoll angelegtes Bußgeld“ sei, da sie dem Betrieb Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen könnte. Als nächsten Schritt bei Nichtinanspruchnahme der Beratung oder Nichterreichung der Ziele in Folgejahren werden Ordnungsgelder und behördliche Anordnungen vorgeschlagen. Einer der Befürworter gibt einschränkend zu bedenken, dass für Beratung zwar noch ein großes Potenzial bestünde, da viele Betriebe in der Düngung noch nicht effizient arbeiteten (auch betriebswirtschaftlich gesehen). Beratung würde aber dann an ihre Grenzen stoßen, wenn die Empfehlungen der Beratung zu höheren Kosten für den Betrieb führen würden. Kostensteigernde Empfehlungen würden voraussichtlich von den Landwirten nicht umgesetzt werden.

Ein Befragter befürwortet eine verpflichtende Beratung bei Überschreitung der zulässigen Überschüsse, spricht sich aber gegen die Kostenübernahme durch die Betriebe aus, da dies zu sehr einer Bestrafung gleichkäme. Drei der Befragten lehnen den Vorschlag ab. Eine dieser Personen geht davon aus, dass die Landwirte bei einem Zwang zur Inanspruchnahme der Beratung („Nachsitzen“) mit einer negativen und abwehrenden

Haltung gegenüberreten würden und die positiven Auswirkungen folglich gering wären. Erfolgreiche Beratung beruhe vielmehr darauf, dass eine Person ein Problem habe und sich dann einen Berater suche, der ihr bei der Lösung des Problems hilft. Um diese nötige Selbsterkenntnis zu befördern, sei eine Verpflichtung zur Erstellung einer Düngekonzeption der bessere Weg. Ein Anreiz für die Teilnahme an einer Schulung könnte es sein, kostenlose Unterstützung bei der Erstellung eines solchen Konzepts zu erhalten.

Verbot der Ausbringung von Düngemitteln auf bestimmten Flächen

Unter dieser Fragestellung wurde vor allem der Aspekt des Einbezugs von Kleingewässern (z.B. Entwässerungsgräben) in die Abstandsregelungen mit den Experten erörtert. Bei den fünf Befragten, die sich zu dieser Thematik äußern, war die überwiegende Meinung, dass der Einbezug von Kleingewässern zwar aus ökologischer Sicht sinnvoll wäre. Sie halten es aber, zumindest auf Bundesebene, für politisch nicht durchsetzbar bzw. haben Bedenken wegen des großen administrativen Aufwands für die Erfassung und Kontrolle. In einigen Regionen mit einer sehr hohen Grabendichte hätte der Einbezug von Kleingewässern massive Auswirkungen auf die Produktion und sei deswegen nicht zumutbar. In Bundesländern oder Regionen mit weniger Gräben sei der Einbezug aber durchaus vorstellbar.

Ein Befragter merkt zum Thema Abstandsregelungen grundsätzlich an, dass es besser sei, Pufferzonen an Gewässer (nicht aber Kleingewässer) einzurichten, auf denen nicht gewirtschaftet werden dürfe als Abstandsregelungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel zu erlassen. Sobald ein Produkt in unmittelbarer Nähe zum Gewässer stünde, würden Abstandsregelungen nicht eingehalten bzw. seien nur schwer überprüfbar.

Die Frage des Einbezugs von Kleingewässern war im Rahmen der Online-Befragung nicht thematisiert worden. Im Fragebogen waren die Teilnehmer gebeten worden, ein Verbot von Düngemaßnahmen auf bestimmten Flächen, wie z.B. Gewässerrandstreifen, naturschutzrechtliche Schutzgebieten, Wasserschutzgebieten und angrenzende Flächen, die über die bisher geltenden Vorgaben hinausgehen, zu bewerten. Diesem Vorschlag war von der überwiegenden Mehrheit der Befragten eine positive Wirkung auf Grundwasser und Oberflächengewässer, aber auch eine negative Wirkung auf die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Betriebe bescheinigt worden. Während der zu erwartende Kontrollaufwand umstritten war, ging die Mehrheit der Teilnehmer davon aus, dass der Vorschlag politisch durchsetzbar sei.

Sonstige Maßnahmen/Standards zur Verringerung von Stickstoffüberschüssen

Fünf der Experten nennen weitere aus Ihrer Sicht wichtige Maßnahmen oder Standards zur Verringerung von Stickstoffüberschüssen. Ein Befragter spricht sich für die Einführung einer Stickstoff-Steuer aus. Als weitere Punkte werden plausiblere Berechnungsmethoden für die N-Überschüsse bei Futterbaubetrieben, eine zeitliche Ausweitung der Sperrfristen im Herbst (ordnungsgemäße, pflanzenbedarfsgerechte Düngung, keine Strohdüngung) sowie höhere Anforderungen an die Ausbringungstechnik für Gülle genannt. Diese Aspekte werden auch von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Düngeverordnung in ihren Empfehlungen aufgegriffen.

Generelles Verbot bestimmter Pflanzenschutzmittel mit besonders bedenklichen Wirkstoffen

Zum Bereich Pflanzenschutzmitteleinsatz äußerten sich weniger der Befragten und diese auch weniger detailliert als zur Stickstoffproblematik und anderen im Leitfaden angesprochenen Themen. In diesem Themenbereich fühlten sich die Experten zum Teil weniger kompetent. Die acht Experten, die Angaben zu generellen Verboten bestimmter Pflanzenschutzmittel machten, halten dieses Instrument für grundsätzlich wirksam und positiv. Zwei der Befragten betonten, dass Verbote der Hauptgrund für die Verringerung der Risiken aus dem Pflanzenschutz der letzten 10-15 Jahre gewesen seien und auf dem Stand der Wissenschaft weiterentwickelt werden sollten. Als Beispiele für zu verbietende Wirkstoffe oder Wirkstoffgruppen werden, sicherlich auch vor dem Hintergrund der zur Zeit der Befragung aktuellen politischen Debatte, mehrfach Neonicotinoide genannt. Ein Befragter merkt an, dass eine Überprüfung und Verschärfung der Zulassungsverfahren auf europäischer Ebene der richtige Weg sei.

Der Vorschlag eines Verbotes prioritär gefährlicher Pflanzenschutzwirkstoffe war im Rahmen der Online-Befragung in Bezug auf Umweltwirkung und politischer Durchsetzbarkeit positiv bewertet worden. Während es umstritten war, ob sich eine solche Vorgabe mit akzeptablem Aufwand kontrollieren ließe, bestand bei der Mehrheit Einigkeit darüber, dass negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Betriebe zu erwarten sei.

Verpflichtende Anwendung sektor- und kulturartenspezifischer Leitlinien für den integrierten Pflanzenschutz als Teil der guten fachlichen Praxis

Mit dieser Fragestellung wurde ein Vorschlag aus dem Fachgespräch aufgegriffen. Drei von sieben Experten, die zu dieser Frage Angaben machten unterstützten den Vorschlag grundsätzlich, haben aber an der Umsetzung und Überprüfbarkeit in der Praxis Zweifel. Ein Befragter befürwortet eine schrittweise Einführung. Dies könnte entweder umgesetzt werden, indem die Leitlinien erst als Empfehlung und später verpflichtend gelten oder, indem sie zuerst für besonders große oder intensiv wirtschaftende Betriebe verpflichtend werden. Zwei der Befragten sehen im integrierten Pflanzenschutz einen Managementansatz, der sich nicht in Vorgaben fassen lasse. Vielmehr sollte das Konzept über Beratung vorangebracht werden. Außerdem sei der Vollzug sehr schwierig und vermutlich nicht effizient. Als Leitplanken seien Zulassung, Anwendungsbestimmungen und Vorgaben zur Ausbringungstechnik besser geeignet. Eine weitere befragte Person hält es für effektiver, Pflanzenschutzmittel zu verteuern oder gänzlich zu verbieten.

Bundesweit geltendes Verbot der Anwendung auf bestimmten Flächen (z.B. Gewässerrandstreifen, Schutzgebiete)

Vier der sechs Experten, die sich zu dieser Frage äußern, befürworten ein generelles Verbot der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln auf Gewässerrandstreifen. Ein Experte würde strengere Vorschriften zu Gewässerabständen in den Anwendungsbestimmungen für einzelne Pflanzenschutzmittel einem generellen Verbot vorziehen. Eine befragte Person wiederholt ihre bereits zuvor formulierte Ansicht, Pufferzonen ohne Bewirtschaftung seien Abstandsregelungen für den Betriebsmitteleinsatz vorzuziehen.

Ein pauschales Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in Schutzgebieten wäre aus der Sicht zweier Experten politisch nicht durchsetzbar. Besser wären an Lebensraumtypen orientierte Verbote.

Der Vorschlag eines Verbotes des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf bestimmten Flächen (z.B. Gewässerrandstreifen, Wasserschutzgebiete, naturschutzrechtliche Schutzgebiete, gesetzlich geschützte Biotope sowie Pufferzonen, die über die bisher geltenden Vorgaben hinausgehen) war im Rahmen der Online-Befragung in Bezug auf Umweltwirkung und politischer Durchsetzbarkeit positiv bewertet worden. Während es umstritten war, ob sich eine solche Vorgabe mit akzeptablem Aufwand kontrollieren ließe, bestand bei der Mehrheit Einigkeit darüber, dass negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Betriebe zu erwarten seien.

Sonstige Maßnahmen/Standards zur Reduktion der negativen Auswirkungen des Pflanzenschutzmitteleinsatzes

Sechs der Befragten machen Angaben zu weiteren aus ihrer Sicht wichtigen Ansatzpunkten für eine Reduktion der negativen Auswirkungen des Pflanzenschutzmitteleinsatzes. Zwei der Befragten äußern sich kritisch zu dem Vorschlag, die Menge und Häufigkeit der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln zu begrenzen, da eine sinnvolle Definition angemessener Mengen und Häufigkeiten sehr schwierig zu finden sein dürfte. Diese Vorschläge waren auch in der ersten Befragungsrunde, insbesondere in Bezug auf die Kontrollierbarkeit, umstritten bis kritisch bewertet worden. Als sinnvolle Maßnahmen werden genannt:

1. Verpflichtung zur Einhaltung einer Fruchtfolge,
2. Verteuerung von Pflanzenschutzmitteln,
3. höhere Anforderungen an die Ausbringungstechnik (abdriftarme Düsen günstig, einfach und schnell nachzurüsten),
4. strengere Zulassungsbestimmungen im Hinblick auf den Schutz von Amphibien und
5. ein konsequenterer Vollzug bei PSM-Einträgen in kommunale Abwässer durch unsachgemäße Spritzenreinigung.
6. Zwei Befragte heben hervor, dass auch der Pflanzenschutzmitteleinsatz im nicht-landwirtschaftlichen Bereich (private und kommunale Anwender) eine nicht zu vernachlässigende Ursache von Einträgen sei.

Konkrete Vorgaben zur Fruchtfolge als Teil der guten fachlichen Praxis

12 der Befragten nahmen zur Frage, ob die gute fachliche Praxis auch konkrete Vorgaben zur Fruchtfolge umfassen sollte, Stellung. Neun Personen würden Vorgaben zur Fruchtfolge als Teil der guten fachlichen Praxis begrüßen. Drei dieser Personen halten Ausnahmeregelungen für kleine Betriebe, evtl. mit regional zu definierenden Untergrenzen, für angemessen (die anderen Befragten äußerten sich nicht zu dieser Fragestellung). Entscheidend für die Wirksamkeit der Vorgabe sei der jährliche Fruchtartenwechsel, die Festlegung von maximalen Anbauanteilen (Fruchtartendiversifizierung wie beim Greening), der jährlichen Überwachung und verwaltungstechnischen Umsetzung geschuldet.

Die drei Befragten, die sich gegen konkrete Vorgaben zur Fruchtfolge aussprechen, sind der Ansicht, dass pauschale Vorgaben die unterschiedliche Umweltwirkung von Kulturen nicht angemessen berücksichtigen. Eine Befragte ist der Ansicht, dass maximale Anbauanteile zur Verhinderung von Monokulturen als Mindeststandard sinnvoll sein könnten, eine vielfältige Fruchtfolge darüber hinaus gefördert werden müsste. Die beiden

anderen Experten sehen auch Vorgaben zu Anbauanteilen kritisch. So hätten Untersuchungen gezeigt, dass von den Vorgaben zur Anbaudiversifizierung im Rahmen des Greenings auch Grünlandbetriebe, die auf ihren Ackerflächen Luzerne als Ackerfutter anbauen, betroffen wären. Dies sei zwar auch eine Monokultur, aber ohne negative Auswirkungen. Das Regulierungsziel, nämlich die Verringerung von Umweltlasten, die besonders durch Selbstfolgen auf dafür nicht geeigneten Standorten entstünden, sollte im Vordergrund stehen, weshalb eine problemorientierte Handlungsweise pauschalen Vorgaben vorzuziehen sei.

Im Rahmen der Online-Befragung sollten die Teilnehmer den Vorschlag einer verpflichtenden dreigliedrigen Fruchtfolge, inklusive dem Anbau von Leguminosen, bewerten. Dieser Vorschlag wurde in Bezug auf die zu erwartenden Umweltauswirkungen, den Kontrollaufwand und die politische Durchsetzbarkeit mehrheitlich positiv bewertet. Die Beurteilung der Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit betroffener Betriebe in Gunstlagen war mehrheitlich negativ, wobei es auch Teilnehmer gab, die von neutralen oder positiven Auswirkungen ausgingen.

Integration der Cross Compliance -Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen in das deutsche Ordnungsrecht

Von den 11 befragten Personen, die zu dieser Frage Angaben machen, sprechen sich neun gegen eine Integration zum jetzigen Zeitpunkt aus, v.a. weil sie die bestehende Verknüpfung mit der Zahlung von Fördermitteln für ausreichend durchsetzungsfähig halten („schärferes Schwert“, funktionierendes System). Erst, wenn die Direktzahlungen tatsächlich abgeschafft würden, wäre eine Überführung einzelner Regelungen in das deutsche Ordnungsrecht aus Sicht mancher dieser Personen sinnvoll. Zwei der Befragten regen an, erst zu analysieren, ob die CC-Anforderungen zum Schutz vor Bodenerosion mit der Einteilung in Gefährdungsklassen tatsächlich in der Praxis umsetzbar ist und verhaltenslenkend wirkt, bevor eine Integration in das deutsche Ordnungsrecht in Erwägung gezogen wird. Da die Landwirte im Bereich des Bodenschutzes auch ein Eigeninteresse hätten, sollte hier nicht vorschnell regulierend eingegriffen werden. Eine bundesweit geltende Regelung zum Schutz vor Landschaftselementen sei schwierig, da der Umgang mit Landschaftselementen kleinräumig zu lenken und zu vollziehen wäre. Biotopvernetzung und die Pflege von Landschaftselementen müssten mittels Fachplanungen und Anreizen für die Landwirte umgesetzt werden. Angesprochen wurden auch Konflikte, die aus dem Schutz von Landschaftselementen auf naturschutzfachlich besonders wertvollen Extensivweiden entstehen könnten. So könne es auf Extensivweiden aus naturschutzfachlicher Sicht sinnvoll sein, Gehölze zu beseitigen anstatt sie zu erhalten.¹⁵⁹⁷ Solche Probleme seien mit pauschalen Auflagen nicht zu lösen.

Dynamischere Ausgestaltung der guten fachlichen Praxis

In der Online-Befragung waren die Teilnehmer gebeten worden, die Anwendung des Ansatzes der besten verfügbaren Technik (auch bezogen auf Verfahren) auf die Landwirtschaft zu bewerten. Die Befragten sprachen dem Ansatz zwar mehrheitlich das Potenzial positiver Auswirkungen auf die Umwelt zu, der Kontrollaufwand und die

¹⁵⁹⁷ Vgl. hierzu: Jedicke/Metzner NuL 2012, 44 (5).

wirtschaftliche Zumutbarkeit für die Landwirte wurden aber sehr uneinheitlich sowie die politische Durchsetzbarkeit negativ beurteilt. Vor diesem Hintergrund wurde im weiteren Verlauf der Befragung der Aspekt der Dynamisierung der guten fachlichen Praxis zwar weiterhin aufgegriffen aber ohne einen direkten Bezug zum Ansatz der besten verfügbaren Technik herzustellen.

Die Experten wurden in den vertiefenden Interviews gefragt, wie sich das Anforderungsniveau der guten fachlichen Praxis dynamischer ausgestalten ließe, so dass nicht bereits allgemein verbreitete Verfahren und Techniken als Standard gelten, sondern diejenigen Verfahren und Techniken, die nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft besonders umweltgerecht sind. 12 der befragten Experten nahmen zu dieser Frage Stellung. Drei Experten geben an, eine solche Dynamisierung sei am besten mit einer regelmäßigen (etwa alle fünf Jahre) Überprüfung der geltenden Standards zu erreichen. EU-weite Anpassungen halten manche der Experten für ideal, auch da diese gegenüber dem Berufsstand leichter durchzusetzen seien. Andere Experten warnen, insbesondere in Bezug auf Technik, vor einer zu ehrgeizigen Dynamisierung über die gute fachliche Praxis. Zur Verbreitung moderner Technologien seien Beratung und Förderung, z.B. Agrarinvestitionsförderungsprogramme zur Förderung bestimmter Technologien, der geeignetere Weg, da die gute fachliche Praxis lediglich einen Mindeststandard für die Landbewirtschaftung definiere und nicht mit der Gefahrenabwehr bei technischen Anlagen zu vergleichen sei. Ordnungsrechtliche Vorgaben zu technischen Geräten müssten sich an den üblichen Investitionszyklen in der Landwirtschaft orientieren. Anhänge oder Zusätze, wie z.B. leicht austauschbare abdriftarme Düsen für die Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln, ließen sich schneller verpflichtend machen als ganze Geräte. Ein Befragter hebt hervor, dass besonders eine Rückbesinnung auf die Grundlagen der guten landwirtschaftlichen Praxis (z.B. Einhaltung einer Fruchtfolge) und nicht die Etablierung neuer Verfahren oder Techniken nötig sei. Zwei Personen geben zu bedenken, dass es oft schwierig sei, die aktuell besten Verfahren oder Techniken zu definieren und es hier auch zu Trade-Offs zwischen verschiedenen Verfahren kommen könnte. Ein Befragter warnt auch vor nicht-intendierten strukturbereinigenden Effekten: ständig steigende Anforderungen könnten kleine Betriebe aus dem Markt drängen, die keine großen Umweltprobleme verursachen.

Spezifikation der guten fachlichen Praxis für verschiedene standörtliche und agrarstrukturelle Gegebenheiten

Die Diskussion auf dem Fachgespräch und die Anmerkungen einiger Teilnehmer der ersten Befragungsrunde aufgreifend wurden die Experten gefragt, wie sich die Anforderungen der guten fachlichen Praxis für verschiedene standörtliche und agrarstrukturelle Gegebenheiten spezifizieren und dabei gleichzeitig die Praktikabilität der Umsetzung und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Landwirtschaft gewährleisten ließen. 12 Befragte antworten auf diese Frage. Lediglich einer der Befragten gibt an, dass die Anforderungen der guten fachlichen Praxis in jedem Fall bundesweit einheitlich sein sollten. Die Mehrheit der Befragten, die sich zu dieser Frage äußern, ist der Ansicht, dass einzelne Bundesländer über die bundesweit geltenden Anforderungen hinausgehende Standards festlegen können sollten. Einer dieser Befragten sieht diese Möglichkeit allerdings auf bestimmte Praktiken beschränkt, die nicht in allen Bundesländern relevant sind (z.B. Hopfenanbau oder beregneter Obstbau). Eine andere befragte Person ist der Meinung, dass die Mindeststandards der guten fachlichen Praxis nicht auf Basis wechselnder politischer Mehrheiten in den Bundesländern verändert

werden sollten, standörtliche Unterschiede nach wissenschaftlichen Kriterien aber durchaus berücksichtigt werden könnten und sollten (z.B. Humusgehaltsklassen). Die Festlegung von Kriterien zur Bildung von Kulissen wird auch von vier Experten als der richtige Weg betrachtet, wobei die Meinungen darüber, wie schnell oder einfach ein derartiger Ansatz umzusetzen sei, auseinandergehen. Während nach Ansicht eines Experten entsprechende Kataster aus dem Bereich der Agrarumweltmaßnahmen bereits vorlägen (zumindest in Hessen, wo der Befragte tätig ist), wäre für eine andere Person eine bessere Personalausstattung der Fachverwaltung die notwendige Voraussetzung für die Umsetzung. Nach Einschätzung zweier weiterer Experten liegen im Moment keine bundesweit einheitlichen objektiven Kriterien, z.B. zum Schutz von Grünland oder Mooren, vor. Diese zu erarbeiten und eine politische Einigung darüber herbeizuführen sei ein langer Weg. Andere Experten nennen Beratung, Musterbetriebe und Schutzgebietsverordnungen als wichtige Instrumente für eine lokale Umsetzung der guten fachlichen Praxis.

Mindestanteil an extensiven Flächen als pauschale Kompensationspflicht

Das Bundesnaturschutzgesetz legt fest, dass die den Anforderungen der guten fachlichen Praxis folgende landwirtschaftliche Bodennutzung keinen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt und somit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen freigestellt ist. Vor diesem Hintergrund wurden die Experten gefragt, ob eine pauschale Kompensationspflicht, z.B. in Form eines Mindestanteils extensiv bewirtschafteter Flächen, sinnvoll wäre. 11 der Befragten machten hierzu Angaben.

Fünf der Befragten stehen dem Vorschlag grundsätzlich positiv gegenüber, da Mindestanteile an extensiv genutzter Fläche besonders aus Naturschutzsicht positiv zu beurteilen wären. Einschränkend geben manche der Experten allerdings zu bedenken, dass die Landwirtschaft nicht per se als Umweltsünder dargestellt werden sollte und dass eine pauschale Kompensationspflicht auf sehr heftige Widerstände stoßen und es deswegen eher unrealistisch sei, eine derartige Regelung durchzusetzen. Während ein Experte vorschlägt, die Regelung nur auf konventionell wirtschaftende Betriebe ab einer bestimmten Größe anzuwenden, hält ein anderer Ausnahmeregelungen für schwierig. Es sei denn, äquivalente Leistungen würden konkret nachgewiesen. Fünf Experten lehnen eine pauschale Kompensationspflicht als zu starken Eingriff in die Eigentumsrechte der Landwirte ab und halten kooperative, geförderte Ansätze (Agrarumweltmaßnahmen, Vertragsnaturschutz) für adäquate Instrumente zur Erreichung gesellschaftlicher Naturschutzziele. Dies auch mit dem Hinweis, dass eine pauschale Pflicht zur Bereitstellung von Flächen noch keine Pflegemaßnahmen beinhaltet. Zwei Experten halten es auch für eine gewagte Hypothese, dass jeder nicht extensiv wirtschaftende Betrieb, auch bei Einhaltung der guten fachlichen Praxis, die Natur schädige. Dies verkenne den gesellschaftlichen Wert der Produktionsfunktion der landwirtschaftlich genutzten Fläche und sei so pauschal nicht gerechtfertigt.

Einem Mindestanteil an Naturschutzbrachen von 5-10% der Fläche waren in der ersten Befragungsrunde deutlich positive Umweltauswirkungen, vor allem auf die Biodiversität, zugesprochen worden. Die Mehrheit der Befragten hielt eine derartige Verpflichtung für sowohl mit akzeptablem Aufwand kontrollierbar als auch für politisch durchsetzbar, auch wenn mit der Einführung eines solchen Mindestanteils negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Betriebe verbunden wären.

Nicht-intendierte Auswirkungen höherer ordnungsrechtlicher Auswirkungen

Die Experten wurden um ihre Einschätzung gebeten, ob höhere ordnungsrechtliche Anforderungen der Art, wie sie im bisherigen Interviewverlauf thematisiert wurden, zu schwerwiegenden nicht-intendierten negativen Auswirkungen (aus naturschutzfachlicher/ökologischer und/oder ökonomischer Sicht) führen könnten? Eine Unterfrage lautete: Könnten höhere Umweltschutzanforderungen dazu führen, dass als Folge der erzwungenen Extensivierung bisher intensiv genutzte Flächen bisher extensiv genutzt Flächen intensiviert würden? 11 der Befragten äußerten sich zu diesem Thema unter unterschiedlichen Gesichtspunkten.

Negative ökologische Auswirkungen und Verlagerungen in den Intensitätsniveaus halten fünf der Befragten für zumindest denkbar.

In Bezug auf ökonomische Auswirkungen plädieren die meisten der Befragten für eine sorgfältige Abwägung gesellschaftlicher Ziele. Fünf der Befragten sehen die Gefahr der Abwanderung bestimmter Produktionsrichtungen bei einer zu drastischen Erhöhung der Standards, die neben den wirtschaftlichen Effekten auch zu größeren Umweltschäden führen könnte, wenn die Produktion in Länder mit geringeren Umweltschutzstandards abwandert. Als ein Beispiel für einen drastischen Einbruch der deutschen Produktion wird das Verbot der Käfighaltung von Legehennen genannt, der sich erst wieder regulierte als auch in den anderen EU-Ländern die Käfighaltung verboten wurde. In der politischen Diskussion seien Maximalforderungen zwar manchmal strategisch sinnvoll, aber eine rationale Herangehensweise bestünde aus inkrementellen Veränderungen, die eine Überprüfung der Zielerreichung ermöglichen und so die Gefahr der Übersteuerung minimieren könnten. Unter „Übersteuerung“ verstehen die Befragten eine Situation, in der die gewünschten Ziele auch mit weniger Regulierung hätten erreicht werden können, hohe Kosten entstehen und die Landwirte nach Ausweichmöglichkeiten suchen, die eventuell ihrerseits negative ökologische Auswirkungen haben könnten.

Aus Sicht eines Befragten habe Deutschland nicht nur im Bereich der erneuerbaren Energien eine Vorbildfunktion für andere (Agrar-)regionen in der Welt und müsse Wege für eine langfristig nachhaltige Wirtschaftsweise aufzeigen. Die Wettbewerbsfähigkeit solle auch langfristig betrachtet werden. Mit Augenmaß (Zeitkorridor) eingeführte und finanziell sowie mit Beratung flankierte höhere Standards wirkten sich langfristig positiv aus. Ein anderer Befragter sieht Deutschland im Bereich der umweltrechtlichen Anforderungen an die Landwirtschaft keinesfalls als Vorreiter im internationalen Vergleich. So seien die Regelungen beispielsweise in den Niederlanden oder in Dänemark strenger. Eine Befragte hebt hervor, dass gerade im Bereich der Stickstoffproblematik noch viel Potenzial für win-win-Situationen (positive ökologische und ökonomische Auswirkungen) bestünde.

Neben den ökonomischen Auswirkungen müssten aus Sicht eines Befragten auch die agrarstrukturellen Effekte beachtet werden. So sollte analysiert werden, ob bestimmte Regelungen den Strukturwandel hemmen oder beschleunigen könnten.

15.1.2.3. Kontrolle und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis

Zu Beginn dieses Fragenblocks wurden die Experten gefragt, welche Veränderungen notwendig wären bzw. welche Voraussetzungen erfüllt sein müssten, um die geltenden

Anforderungen der guten fachlichen Praxis flächendeckend durchzusetzen. Hierzu liegen Antworten von 11 Experten vor.

Während ein Experte die Meinung vertritt, dass mehr Vor-Ort-Kontrollen statt der Kontrolle von Aufzeichnungen nötig seien, sprechen sich zwei andere Experten für den verstärkten Einsatz moderner Technologie (GPS, Apps, precision farming) und den Aufbau von Datenbanken aus. Dies würde es ermöglichen, mehr Daten als bisher zu erfassen und auszuwerten und die Kontrolle risikoorientiert durchzuführen. Eine stärkere Fokussierung auf Problemregionen/Problembetriebe halten auch zwei andere Experten für notwendig. Wichtig sei dabei, dass zwar der Inhalt der Kontrolle öffentlich bekannt gemacht wird (was wird kontrolliert, was muss ich tun, um ohne Beanstandung durch die Kontrolle zu kommen), nicht aber die Kontrollquote. Der verstärkte Einsatz von EDV-Tools wäre nach Ansicht einer weiteren befragten Person Voraussetzung für eine genauere Bilanzierung. Drei der Befragten sehen in der Beratung ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung von Mindeststandards, auch, um den unterschiedlichen Ausbildungsniveaus unter den Betriebsleitern zu begegnen.

Zwei der Befragten halten die geltenden Anforderungen für schwer zu kontrollieren. Eine dieser Personen ist der Meinung, dass theoretisch eine Überwachung sämtlicher Stoffflüsse, auch mittels Kontrolle der Lieferscheine, notwendig für eine konsequente Kontrolle sei. Sie stellt aber infrage, ob dies aufgrund der hohen Kontroll- und Transaktionskosten auch volkswirtschaftlich sinnvoll sei. Die andere Person empfiehlt, sich auf wenige, leicht zu kontrollierende Kriterien, wie z.B. das Vorhandensein von Flussauen, zu konzentrieren. Während ein Befragter einen mangelhaften Willen zur Zielerreichung bei Kontrollierten und Kontrollierenden beklagt (Im Vordergrund stünde stets die Ertragsmaximierung), halten zwei andere Experten bisher die abschreckende Wirkung der Kontrollen für zu gering. Zum einen sei es zu unwahrscheinlich, dass eine Nichtenthaltung entdeckt würde, zum anderen würden Verstöße zu selten geahndet, da sich die Staatsanwaltschaft für Verstöße gegen das Agrar- und Umweltrecht „nicht zuständig fühlen“. Die Unterlegung der guten fachlichen Praxis mit Ordnungswidrigkeitstatbeständen oder höhere (Geld-)Strafen werden vorgeschlagen. Ein anderer Experte hält Sanktionen nicht immer für den richtigen Weg, sondern schlägt ein Stufensystem (erst Verwarnung, später Sanktionen für „Unbelehrbare“) vor. Zwei Experten sind der Ansicht, dass die Kontrollbehörden zeitlich fokussierte Kontrollkampagnen durchführen sollten. Hierfür sollte viel Personal eingesetzt werden und die Aktionen sollten auch von der Presse begleitet werden, um Öffentlichkeit herzustellen. Es solle dabei aber nicht darum gehen, die Reputation der Landwirte zu schädigen, bei denen Verstöße festgestellt werden. Ein solches „shaming“ käme erst als letztes Mittel in Betracht.

Notwenige Veränderungen in Bezug auf Verwaltungsstrukturen, Zuständigkeiten, Personalausstattung und Qualifizierung der Verwaltung

Notwendige Veränderungen in der Verwaltung wurden im Leitfaden gesondert angesprochen. Zehn der Befragten äußerten sich zu diesem Thema. Für fünf Personen wäre eine bessere Personalausstattung der Fachverwaltungen eine wichtige Voraussetzung für eine flächendeckende Durchsetzung der guten fachlichen Praxis. Sieben Experten sehen Handlungsbedarf bei der Qualifizierung der Verwaltung. Vier Personen sehen in der mangelnden Unabhängigkeit der Kontrollbehörden oder in

Interessenskonflikten ein Problem. Beispielsweise wird es von einer Person als ungünstig angesehen, wenn die Landwirtschaftsverwaltung gleichzeitig Kontroll- und Beratungsaufgaben erfüllt. Diese Person schlägt vor, dass Kontrolleure eines Bundeslandes grundsätzlich in einem anderen Bundesland kontrollieren sollten, um ihre Unabhängigkeit zu wahren. Die Ansiedlung von Kontrollaufgaben auf kommunaler Ebene wird von vier der Befragten kritisch gesehen, da auf dieser Ebene aufgrund persönlicher Beziehungen Interessenkonflikte auftreten könnten. Einer dieser Experten empfiehlt die Bündelung aller Kontrollaufgaben auf Ebene der Regierungspräsidien, zwei andere Experten schlagen die Einrichtung zentraler Prüfdienste mit Expertise in der Risikoanalyse auf Landesebene vor. Ein solcher zentraler Prüfdienst solle zwar mit den lokalen Behörden zusammenarbeiten, da diese oft wüssten, wo die Probleme liegen, könnte aber unbefangener und professioneller (Spezialisierungseffekte) agieren als kommunale Stellen.

Erweiterte behördliche Anordnungsbefugnisse

Zu der Frage, ob die Behörden erweiterte Anordnungsbefugnisse in Bezug auf die Landwirtschaft bekommen sollten, um z.B. einzelfall- oder standortspezifische Bewirtschaftungsanforderungen zum Schutz des Bodens oder des Wassers zu erlassen, äußerten sich acht der Befragten. Drei dieser Befragten sprechen sich für erweiterte behördliche Anordnungsbefugnisse aus, u.a. im Bundesbodenschutzgesetz. Die fünf anderen Befragten äußern sich eher kritisch zu diesem Vorschlag. Von einigen Befragten wird die Gefahr der Willkür und der Wettbewerbsverzerrungen gesehen, der man aber eventuell mit klaren Vorgaben übergeordneter Stellen (Ministerium, Regierungspräsidium) oder einem standardisierten Anordnungskatalog für den oben erwähnten zentralen Prüfdienst begegnen könnte.

Auch in der ersten Befragungsrunde zeigte sich die Mehrheit der Teilnehmer eher skeptisch bezüglich der verwaltungstechnischen Umsetzbarkeit, dem Kontrollaufwand und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit für die Landwirte bei einem Ausbau der behördlichen Anordnungsbefugnisse.

Dokumentations- und Berichtspflichten für landwirtschaftliche Betriebe und geeignete Indikatoren für die Kontrolle der Einhaltung der guten fachlichen Praxis

Den Experten wurde die Frage gestellt, ob sie die bestehenden Dokumentations- und Berichtspflichten für ausreichend halten bzw. welche weiteren oder anderen Informationen und Indikatoren erhoben werden sollten. Insgesamt äußerten sich neun der Befragten zu Berichtspflichten und/oder Indikatoren. Einer der Befragten hält die bestehenden Berichtspflichten allgemein für ausreichend. Zwei weitere Befragte bezweifeln den Nutzen weiterführender Berichtspflichten, wenn diese nicht gleichzeitig mit mehr externen Kontrollen verbunden wären. Eine andere befragte Person sieht vor allem bei der Verfügbarkeit der Daten für die Behörden Handlungsbedarf („Vieles scheitert am Datenschutz.“). Neben dem bereits oben erwähnten Einsatz moderner Technologien zur Datenerfassung wird vor allem die Anwendung der Hoftorbilanz zur Nährstoffbilanzierung als ein richtiger Schritt angesehen. Zwei andere Experten sehen allerdings noch Forschungsbedarf, bevor die Hoftorbilanz flächendeckend und der Logik der Düngeverordnung folgend (Zielgröße sind Überschüsse) eingesetzt werden kann. Dies wäre aber ein richtiger Schritt als Übergang zu einer Stoffstromberechnung, die auch

Futtermittel konsequent miteinbezieht. Von einzelnen Experten werden erweiterte Dokumentationspflichten bei der Ausbringung von organischen Düngemitteln und beim grenzüberschreitenden Handel sowie bei den Nährstoffgehalten der Düngermengen, die von Biogasanlagen oder Tierhaltungsbetrieben ohne Fläche (unterliegen nicht der DVO) in Verkehr gebracht werden, als notwendig betrachtet. Weitere zur Kontrolle geeignete Indikatoren sind nach Ansicht einzelner Experten u.a. die Einhaltung der Fruchtfolge, die Berücksichtigung der HQ-100-Linie bei Flussauen¹⁵⁹⁸, Einkaufsmengen von Betriebsmitteln oder Rückstände im Produkt.

Genehmigungspflichten: Einzelmaßnahmen

Den Experten wurde die Frage gestellt, ob sich landwirtschaftliche Betriebe bestimmte Einzelmaßnahmen, wie z.B. jeglichen Umbruch von Dauergrünland oder die dauerhafte Entwässerung landwirtschaftlicher Flächen, von den zuständigen Behörden genehmigen lassen müssten. 12 der Experten beantworteten diese Frage. Für die genannten Beispiele, insbesondere für den Umbruch von Dauergrünland, befürworteten acht der befragten Personen die Einführung einer bundesweiten Genehmigungspflicht (Genehmigungspflichten für diese beiden Eingriffe waren auch in der ersten Befragungsrunde mehrheitlich befürwortet worden). Zwei Personen wünschen sich auch eine umfassendere Umweltverträglichkeitsprüfung für Biogasanlagen. Vier Experten heben hervor, dass beim Schutz von Dauergrünland zwischen Flächen mit verschiedener naturschutzfachlicher Wertigkeit unterschieden werden müsste und das Problem nicht überall gleich gravierend sei. Sie leiten daraus zumindest teilweise ab, dass auch Genehmigungspflichten abhängig von der Problemlage (z.B. auf Bundeslandebene oder orientiert an naturräumlichen Gegebenheiten) eingeführt werden sollten. Eine befragte Person schlägt vor, dass die Einführung von Einzelfallgenehmigungen mit einer Frist für die genehmigende Behörde verbunden werden sollte. Entscheide die Behörde nicht innerhalb dieser Frist (z.B. zwei Wochen) sollte der Antrag als genehmigt gelten. Zwei Experten geben zu bedenken, dass Einzelfallgenehmigungen für Pflanzenschutz- und Düngemaßnahmen verwaltungstechnisch schwer umsetzbar seien. Diese beiden Experten äußern außerdem die Befürchtung, dass Sondergenehmigungen den Vollzug erschweren, da Hinweisen aus der Bevölkerung nur schwer nachgegangen werden könne, wenn individuelle Stichtage/Fristen für bestimmte Maßnahmen gelten.

Genehmigungspflichten: allgemeine Betriebsgenehmigung

Im Fachgespräch und in der ersten Befragungsrunde wurden Bedenken bezüglich des Vorschlags einer allgemeinen Betriebsgenehmigung geäußert. Die Experten wurden deshalb gefragt, welche Elemente eine Betriebsgenehmigung umfassen könnte, um realistisch umsetzbar und trotzdem wirksam im Sinne eines Mehrwerts für den Umweltschutz zu sein. Neun der Experten nahmen zu dieser Frage Stellung. Eine pauschale Genehmigungspflicht für alle landwirtschaftlichen Betriebe hält lediglich einer der Befragten für denkbar. Ein weiterer Experte könnte sich jährliche Kontrollen für alle konventionell wirtschaftenden landwirtschaftlichen Betriebe ab einer bestimmten Größe oder Intensität (mögliche Kriterien: Betriebsgröße, Tierhaltung, Sonderkulturen, Gebietskulissen) vorstellen. Diese Überprüfungen sollten entweder von einer Behörde

¹⁵⁹⁸ HQ 100 bezeichnet ein statistisch alle hundert Jahre auftretendes Hochwasserereignis.

oder von staatlich zugelassenen privaten Kontrollstellen, wie im ökologischen Landbau, durchgeführt werden und könnten auch die Voraussetzung für den Erhalt von Fördermitteln sein. Für zwei weitere Befragte ist eine Betriebsgenehmigung lediglich im Fall von intensiven Tierhaltungsbetrieben denkbar, nicht aber für alle Betriebe. Die anderen 5 Experten lehnen den Vorschlag als nicht sinnvoll und/oder nicht umsetzbar bzw. zu teuer ab. Neben dem Verwaltungsaufwand und den zu erwartenden hohen Kosten, wird als Gegenargument unter anderem vorgebracht, dass es sehr schwierig bis unmöglich wäre, einen eindeutigen Kriterienkatalog für die Genehmigungsfähigkeit eines Betriebe zu entwickeln. Ein solcher Katalog sei aber notwendig, da unternehmerische Existenzen an der Frage der Genehmigung hängen. Besonders wenn diese Regelung auf kommunaler Ebene umgesetzt würde, bestünde die Gefahr behördlicher Willkür und der Aushöhlung von Eigentumsrechten. Außerdem sei zu bedenken, was für Auswirkungen eine solche Regelung (Möglichkeit der Entzug der Betriebsgenehmigung alle drei Jahre) auf die Investitionsentscheidungen der Landwirte hätte. Wenn in der Praxis sowieso alles genehmigt würde, sollten die Verwaltungskapazitäten lieber in den Vollzug bestehender Anforderungen investiert werden. Als Alternativen werden vorgeschlagen, Landwirte zu motivieren, sich einer freiwilligen Umweltprüfung zu unterziehen oder in regelmäßigen Abständen Umweltberater auf die Betriebe zu schicken. Auch ein von Betriebsleitern ab einer bestimmten Größe zu erbringender Qualifizierungsnachweis wird vorgeschlagen. Die Möglichkeit, Personen, die sich notorisch nicht an die Vorgaben des Fachrechts halten, rückwirkend die Gewerbeerlaubnis zu entziehen, bestünde jetzt ohnehin schon.

Wie oben bereits angedeutet, wurde der Vorschlag der Einführung einer integrierten Gesamtbetriebsgenehmigung auch in der ersten Befragungsrunde sehr kritisch beurteilt. Viele der Teilnehmer waren zum einen nicht davon überzeugt, dass mit einer solchen Regelung positive Umwelteffekte verbunden wären und zweifelten sowohl an der verwaltungstechnischen Umsetzbarkeit, der Vertretbarkeit des Kontrollaufwands, der wirtschaftlichen Zumutbarkeit für die Landwirte und der politischen Durchsetzbarkeit des Vorschlags.

15.1.2.4. Planungsrechtliche Instrumente

Im nächsten Fragenblock des Interviewleitfadens wurden die Experten um ihre Einschätzung zu ausgewählten planerischen Instrumenten für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft gebeten.

Kommunale Bodennutzungsplanung

In der ersten Frage wurde der bereits im Zwischenbericht und beim Fachgespräch diskutierte Vorschlag, die gemeindliche Planungshoheit auch auf Art und Maß der landwirtschaftlichen Flächennutzung auszudehnen, aufgegriffen. Die Experten wurden gefragt, welche Arten von Festlegungen durch kommunale Gremien sich positiv auf den Umweltschutz auswirken könnten ohne die Eigentumsrechte der betroffenen Landwirte in unzumutbarer Weise zu beschränken. 11 der Befragten machten zu diesem Thema eine Aussage. Lediglich einer der befragten Experten hielt planungsrechtliche Vorgaben für die landwirtschaftliche Bodennutzung für sinnvoll. Dieser Experte hält es für sinnvoll, den Kommunen planungsrechtliche Kompetenzen in Bezug auf die Nutzung von Feuchtgebieten und Grünland einzuräumen. Er würde es auch befürworten, wenn

Kommunen einen Korridor zwischen landwirtschaftlich genutzter Fläche und Wohngebieten einrichten könnten, um Abdrift von Pflanzenschutzmitteln auf Wohngrundstücke zu verhindern. Die anderen zehn Experten lehnen den Vorschlag als nicht sinnvoll, nicht angemessen oder in der Praxis nicht umsetzbar ab. Mehrfach wird die Befürchtung genannt, Entscheidungen über die landwirtschaftliche Bodennutzung auf kommunaler Ebene könnten zu Willkür und Interessenskonflikten führen, da direkt gewählte lokale Entscheidungsträger populäre Entscheidungen treffen müssten. Im Bereich Umwelt- und Naturschutz seien übergeordnete Planungsebenen zielführender. Mehrere Experten sehen in diesem Vorschlag auch einen erheblichen Eingriff in den Markt und die Eigentumsrechte der betroffenen Landwirte, der durch den zu erwartenden Nutzen nicht zu rechtfertigen wäre. Des Weiteren wird die Befürchtung geäußert, kommunale Gremien und Verwaltungen könnten mit dieser Aufgabe fachlich überfordert sein, was zu Fehlplanungen führen könnte. Fehlentwicklungen müssten dann von übergeordneten Ebenen der Naturschutzverwaltung korrigiert werden, was zu mehr Bürokratie führen würde. Außerdem stünden gestaltungswilligen Gemeinden bereits jetzt besser geeignete Instrumente zur Verfügung. Hier werden unter anderem die Möglichkeiten, Flächen zu erwerben und Baumschutzverordnungen zu erlassen genannt. Kooperative Lösungen, wie die partizipative Landschaftsplanung, werden als zielführender angesehen (Konsenslösungen der intakten Dorfgemeinschaft statt „Krieg auf den Dörfern“ und Anordnungen). Lediglich im Bereich der Baugenehmigungen für Tierhaltungsanlagen halten drei der befragten Experten einen größeren Gestaltungsspielraum der Kommunen für wünschenswert.

Während die Teilnehmer der ersten Befragungsrunde in der Beurteilung der Umweltwirkung einer kommunalen Bodennutzungsplanung gespalten waren, beurteilte die überwiegende Mehrheit die verwaltungstechnische Umsetzbarkeit, den Kontrollaufwand, die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die politische Durchsetzbarkeit dieses Vorschlags sehr kritisch.

Ausweisung von Schutzgebieten zur Erreichung von Umweltqualitätszielen in besonders stark durch intensive landwirtschaftliche Nutzung beeinträchtigten Gebieten

Die nächsten beiden Fragen beschäftigten sich mit dem Vorschlag, die Ausweisung von Schutzgebieten als ein Instrument zu nutzen, um Umweltqualitätsziele in besonders stark durch intensive landwirtschaftliche Nutzung beeinträchtigten Gebieten zu erreichen.

Ausweisung von Wasserschutzgebieten

Zuerst wurden die Experten gefragt, ob es aus ihrer Sicht sinnvoll wäre, verstärkt von der Ausweisung von Wasserschutzgebieten Gebrauch zu machen. Zehn der befragten Experten nahmen zu dieser Frage Stellung. Vier dieser Befragten befürworteten die verstärkte Anwendung dieses Instruments in besonders belasteten Regionen. Eine befragte Person ist der Ansicht, dass Wasserschutzgebiete ausschließlich dem Trinkwasserschutz dienen sollten, da Auflagen zu anderen Schutzzwecken schwer zu rechtfertigen seien. Andere Experten sind der Ansicht, dass vor der Ausweisung weiterer Wasserschutzgebiete die Bemühungen um die Erreichung der Ziele in bestehenden Wasserschutzgebieten und in von der Wasserrahmenrichtlinie betroffenen Gebieten verstärkt werden sollten. Außerdem sei es bereits jetzt möglich, den Vollzug und die

Kontrolle bestehender ordnungsrechtlicher Vorgaben und die Wasserschutzberatung in besonders belasteten Gebieten zu intensivieren.

Zwei der Experten schlagen statt der Einrichtung von auf den Trinkwasserschutz abzielenden Wasserschutzgebieten vor, Einzugsgebietsverordnungen oder Grundwasserkörperverordnungen zu erlassen, die besonders gefährdete Gebiete umfassen. In diesen Gebieten sollte ein verschärftes Ordnungsrecht gelten. Bundesweite Kriterien für die Abgrenzung dieser Gebiete wären zwar wünschenswert, jedoch wahrscheinlich schwierig durchsetzbar, da Analyse und Maßnahmensetzung auf Grundlage der Wasserrahmenrichtlinie auf Ebene der Bundesländer erfolgt sind.

Einführung einer neuen Schutzgebietskategorie

Anschließend wurde den Experten die Frage gestellt, ob eine neue Schutzkategorie eingeführt werden sollte, die es ermöglichen würde, in besonders belasteten Regionen Sanierungskonzepte mit Bewirtschaftungsauflagen festzulegen. Acht der befragten Experten machten Angaben zu diesem Vorschlag. Drei Personen befürworteten diesen Vorschlag, da es sinnvoll sei, sich auf die besonders belasteten Gebiete zu konzentrieren und neue Instrumente zu entwickeln, falls die vorhandenen Instrumente nicht in ausreichendem Maße greifen. Der Vorschlag von zwei weiteren Experten, Einzugsgebiets- oder Grundwasserkörperverordnungen zu erlassen, wurde im vorangegangenen Abschnitt beschrieben. Diese beiden Experten halten die Überführung der im Förderrecht (Cross Compliance) bestehenden Kulissen zum Bodenschutz in Schutzgebietskategorien für eine Option, falls die Direktzahlungen abgeschafft werden sollten. In diesem Fall könnten entweder Auflagen für die Landwirte in den entsprechenden Kulissen erteilt werden oder aber diese verpflichtet werden, im Schadensfall Vorsorgemaßnahmen nachweisen zu müssen. Drei Personen lehnen den Vorschlag ab, da sie die bestehenden Schutzgebietskategorien und anderen Vorgaben für ausreichend halten bzw. lediglich Defizite in deren Umsetzung sehen.

15.1.2.5. Zusammenwirken ordnungs- und planungsrechtlicher Instrumente mit anderen Instrumenten

Der letzte Teil des Fragebogens beschäftigte sich mit dem Zusammenwirken ordnungs- und planungsrechtlicher Instrumente mit anderen Instrumenten für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, wie Förderung und Beratung. Die Experten wurden gefragt, durch welche Instrumente ein wirksames Ordnungs- und Planungsrecht ergänzt werden sollte bzw. welche Veränderungen der bestehenden Förderung sie für notwendig halten. Förderung und Beratung und vereinzelt auch negative ökonomische Anreize wurden von den Befragten als Teile eines sinnvollen Instrumentenmixes für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft benannt. Eine befragte Person merkt an dieser Stelle an, was im Verlauf des Interviews von mehreren Experten ähnlich formuliert wurde: solange die bestehenden Regelungen nicht umgesetzt und vollzogen würden, sei eine Verschärfung des Ordnungsrechts wenig sinnvoll. Auch seien schärfere, aber nicht kontrollierbare Regelungen, wenig zielführend.

Förderung

Neun der Befragten äußerten sich zum Bereich der Förderpolitik. Mehrere Befragte hoben die Bedeutung der Förderung, und hier besonders der zweiten Säule der Gemeinsamen

Agrarpolitik der Europäischen Union, als Instrument für mehr Umweltschutz in der Landwirtschaft hervor. Neben der GAP hätten andererseits auch die Bioenergieförderung und die Klimapolitik einen großen Einfluss auf die Umweltwirkung der Landwirtschaft. Zwei der Experten führen aus, dass Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen, die aktive Handlungen der Landbewirtschafter voraussetzen und auf die Verbesserung oder Gestaltung des gegenwärtigen Zustands abzielen (z.B. Biotopvernetzung), voraussichtlich dauerhaft gefördert werden müssten. Andere Dinge, wie z.B. umweltverträgliche Technik zur Gülleausbringung, sollte zunächst gefördert und später zum verpflichtenden Standard werden. Im Ordnungsrecht sollte es wegen des Schutzes des Eigentums keine großen Umwälzungen, sondern nur schrittweise Veränderungen geben. Große Veränderungen seien nur mithilfe von Förderung möglich.

Drei der Experten empfehlen, von der Möglichkeit der Mittelumschichtung von der ersten in die zweite Säule Gebrauch zu machen bzw. eine befragte Person plädiert für einen schrittweisen Abbau der Direktzahlungen und den Transfer der freiwerdenden Mittel in die zweite Säule. Zwei der Befragten übten sehr grundsätzliche Kritik an der GAP, die momentan die falschen Anreize setze. Eine grundlegende Neuausrichtung sei notwendig, aber unrealistisch. Weitere von den Experten genannte Ansätze sind die stärkere Ausrichtung sämtlicher staatlicher Förderung auf den Umwelt-, Tier- und Naturschutz (Vergabe von Direktzahlungen, Agrarinvestitionsförderung, Beratungsförderung, Wegebau, Flurneuordnung etc.), die stärkere Förderung des ökologischen Landbaus, die Verknüpfung der Direktzahlungen mit weiteren Umweltanforderungen und die räumliche Steuerung der Förderung (insbesondere der Agrarumweltmaßnahmen).

Beratung

Das Thema Beratung sprachen in Zusammenhang mit dieser Frage 12 der befragten Experten an. Alle Experten halten Beratung für ein wirkungsvolles Instrument zur Erreichung von Umweltschutzziele in der Landwirtschaft. Beratung stärke die Motivation der Landwirte, verbessere die Wirksamkeit anderer Instrumente (Fördermaßnahmen erzielen eine bessere Wirkung, wenn sie mit Beratung flankiert werden) und sei ein relativ kostengünstiger Weg, auch kleine Betriebe zu erreichen und diese für Umweltthemen zu sensibilisieren. In manchen Bereichen, z.B. in der Düngeplanung und bei der Integration von Naturschutzmaßnahmen in den Betrieb, gebe es viele Beispiele für erfolgreiche Beratungskonzepte. In diesen Bereichen, ließen sich die gleichen Erfolge bei der Umsetzung über Agrarumweltmaßnahmen nur mit einem hohen Verwaltungsaufwand erreichen (viele kleine Maßnahmen). Beratung sei auch besonders dann wichtig, wenn sich die Einhaltung bestimmter Vorgaben nicht oder nur schwierig kontrollieren lasse. In diesem Fall müssten die Landwirte mithilfe der Beratung vom Sinn der Maßnahmen überzeugt werden. Eine befragte Person merkt kritisch an, dass Beratung dann an ihre Grenzen stoße, wenn es sich ökonomisch lohnt, Umweltstandards zu missachten.

Einige Experten wurden auch gefragt, ob Beratungsangebote einer ausreichenden Effektivitätskontrolle unterzogen würden. Insgesamt äußerten sich neun der Befragten zu den Themen Qualitätssicherung und Effektivitätskontrolle in der Beratung. Die Bedeutung der Qualitätssicherung wird von mehreren Personen allgemein hervorgehoben. Drei der Befragten sind der Ansicht, dass Effektivitätskontrolle momentan nicht in ausreichendem Maße stattfindet. Vier der Befragten betonen, dass die

Effektivitätskontrolle in der Beratung schwieriger zu gewährleisten sei als bei anderen Instrumenten („wissenschaftliche Herausforderung“). Beratung befasse sich mit komplexen Fragestellungen und komplexen menschlichen Verhaltensweisen und ihre Wirkung lasse sich nur schwer von anderen Einflussfaktoren (z.B. öffentliches Interesse an einem Thema) abgrenzen. Es gäbe zwar Gebiete mit und ohne Beratung, die man für einen Vergleich heranziehen könnte, aber diese unterschieden sich meist im Hinblick auf viele Faktoren. Eine weitere Schwierigkeit in der Bewertung sei, dass Beratung meist parallel zu anderen Maßnahmen eingesetzt werde. Ein Indikator für den Erfolg von Beratung sei häufig die Akzeptanz für andere Maßnahmen (z.B. von Fördermaßnahmen in Wasserschutzgebieten). Deutlich schwieriger sei es aber, die konkrete Wirkung von Beratung auf dem einzelnen Betrieb zu messen. Da bei der Beratung der kooperative und nicht der Kontrollansatz im Vordergrund stehe, sei ein sensibles Vorgehen bei der Effektivitätskontrolle notwendig (anonyme Datenerhebung, Prüfung der Effektivität auf überbetrieblicher, nicht einzelbetrieblicher Ebene).

Fünf der Befragten äußerten sich auch näher zu Erfolgsfaktoren umweltschutzorientierter Beratung und zur Frage der Kostenübernahme. Drei Experten sind der Ansicht, dass Umweltberatung nicht zwingend kostenlos sein muss bzw. es auch nicht sein sollte. Vielmehr wird eine staatliche Förderung mit Eigenanteil als der beste Weg angesehen. Würde der Landwirt einen Mehrwert in der Beratung sehen (z.B. Abwehr von Sanktionen), sei er auch bereit, einen Eigenanteil zu lasten. Kostenlose Beratung würde eventuell zu wenig wertgeschätzt („was nichts kostet, ist auch nichts wert“). Eine befragte Person führt aus, dass eine reine Umweltberatung nicht so stark nachgefragt werde (abhängig von den Kosten ist die Hemmschwelle klein oder groß). Die Verbindung mit Förderprogrammen oder bereits etablierten Labels (Vorsicht bei neuen Zertifizierungen) oder die Verbindung mit für die Landwirte aktuellen Fragestellungen, z.B. im Pflanzenschutz, könnte ein Anreiz sein, Umweltberatung in Anspruch zu nehmen. Um aktiv auf die Landwirte zuzugehen und sie für Umweltberatung zu gewinnen, sei der Einsatz öffentlicher Mittel notwendig. Ohne Officialberatung oder staatlich bezuschusste Beratung sei es schwieriger, die öffentlichen Interessen in der Beratung zu wahren. Auch andere Experten sehen den Staat in der Pflicht Beratungsangebote im öffentlichen Interesse anzubieten und die Qualität der Angebote sicherzustellen. Momentan nutzten nur wenige Bundesländer die Möglichkeiten, umweltorientierte Beratungsleistungen über ELER fördern zu lassen und sollten in der neuen Förderperiode stärker davon Gebrauch machen. Zwei Experten heben hierzu hervor, dass Beratungsinstitutionen nachhaltig und langfristig finanziert und aufgebaut werden müssten, um kompetente Mitarbeiter anzuziehen. Deshalb sei es nicht zu empfehlen, dies von der Förderung der EU abhängig zu machen.

Als besonders effektiv werden von einzelnen Befragten die Gruppenberatung und einzelbetriebliche Managementkonzepte, die auch ökonomische Aspekte berücksichtigen, genannt. Umweltschutzberater müssten sowohl über das entsprechende Fachwissen als auch über methodische Kompetenzen (Beraterausbildung) verfügen. Auch Fachberater, z.B. für Pflanzenschutz, müssten im Fragen des Umweltschutzes kompetent sein und für weiterführende Fragen, z.B. zur Förderung der Biodiversität auf ein Netzwerk an Fachleuten zurückgreifen können.

Zur speziellen Frage der Vermittlung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis im Bereich des Bodenschutzes durch die landwirtschaftlichen Beratungsstellen äußerten sich

drei der Befragten. Zwei der Experten sahen in diesem Bereich Defizite in ihren jeweiligen Bundesländern, da die Beratung zu betriebswirtschaftlich ausgerichtet sei. Eine befragte Person hält Beratung im Bodenschutz für ein besonders geeignetes Instrument, da das System Boden sehr komplex sei und sich Beratung besonders für die Bearbeitung komplexer Fragestellungen eigne. Außerdem sähen sich Landwirte selbst in der Rolle des Bewahrers, der den Boden für künftige Generationen erhält. Wenn es durch Beratung gelänge diese Einstellung mit dem nötigen Wissen zu kombinieren, so dass die richtigen Entscheidungen in der Bodenbewirtschaftung getroffen werden, sei das ein guter Ansatz.

Andere Instrumente

Negative ökonomische Anreize, wie Steuern oder Abgaben auf Betriebsmittel, werden von drei der Befragten befürwortet, auch wenn hier heftige Widerstände zu erwarten seien. Eine befragte Person schlägt die Einführung einer Umwelt- und Naturschutzabgabe, die von allen Bürgern zu tragen und zu Zwecken des Umwelt-, Natur-, und Landschaftsschutzes einzusetzen wäre, vor. Viele sinnvolle Maßnahmen scheiterten an unzureichenden finanziellen Mitteln und auch marktbasierte Instrumente (Label etc.) oder eine Umschichtung der GAP-Mittel könnten dieses Problem nicht alleine lösen. Als andere Ansatzpunkte werden von einzelnen Experten die Umsetzung vorhandener Pläne und Schutzmaßnahmen mit Ausgleichszahlungen für betroffene Landwirte genannt.

Weiterbildungspflichten für Landwirte zu Themen des Umwelt- und Naturschutzes

Die Experten wurden gefragt, ob es ihrer Meinung nach Weiterbildungspflichten für Landwirte zu Themen des Umwelt- und Naturschutzes geben sollte und wenn ja, wie diese ausgestaltet werden sollten. Alle 13 befragten Experten machten zu dieser Fragestellung Angaben. Acht dieser Personen befürworteten den Vorschlag oder halten ihn zumindest für einen bedenkenswerten Ansatz. Einige Experten empfehlen, die Themen für die verpflichtenden Schulungen, analog zum Sachkundenachweis für Pflanzenschutzmittel, möglichst konkret zu fassen. Zwar sei ein Qualifizierungsnachweis bei Pflanzenschutzmitteln einfacher zu begründen, da es sich um toxische Stoffe handelt. Vorstellbar sei ein erweiterter Sachkundenachweis „Ausbringen von Stoffen in die Umwelt“, der auch Düngemittel umfasst. Andere Experten schlugen zielgruppenorientierte oder regional variierende Themen vor. Eine befragte Person hielt ein Punktesystem, bei dem die Landwirte in einem bestimmten Zeitraum eine bestimmte Anzahl an Fortbildungspunkten nachweisen müssen, aber aus einem Schulungsangebot wählen können, für besonders geeignet, da es zum einen, diejenigen Landwirte belohnen würde, die ohnehin bereits an Schulungen teilnehmen und zum anderen ein Anreiz für die Bundesländer darstellen könnte, mehr umweltorientierte Beratungsangebote zu machen. Vier der Befragten sprechen sich gegen eine pauschale Verpflichtung aus, sondern befürworten eine Pflicht zur Inanspruchnahme bei Verstößen, z.B. im Bereich Tierwohl oder der Düngeverordnung (s.o.) oder aber als Fördervoraussetzung, z.B. für komplexe Agrarumweltmaßnahmen, wie z.B. den ökologischen Landbau. Eine Verknüpfung der Schulungspflicht wird auch von einigen der Experten, die sich eine allgemeine Weiterbildungspflicht vorstellen können, für sinnvoll erachtet. Ein Experte lehnt den Vorschlag komplett ab, da er Anreize und freiwillige Beratung für den besseren Ansatz hält.

Weitere Aspekte

Zum Schluss des Interviews wurden die Experten gefragt, ob aus ihrer Sicht wichtige Aspekte des Umweltschutzes in der Landwirtschaft im Verlauf des Interviews nicht oder zu wenig berücksichtigt wurden. Neben dem Vorschlag einer allgemeinen Umweltabgabe, der oben bereits beschrieben wurde, hoben zwei Experten die Bedeutung freiwilliger Maßnahmen und des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes hervor. Eine Person nannte Instrumente zum Landschaftsschutz, wie z.B. den Aufkauf und die Extensivierung größerer Flächen durch Stiftungen, als wichtiges Thema. Ein Experte merkte an, dass im Bereich der Biodiversität ein sehr großer Handlungsbedarf bestünde, konkrete Handlungsempfehlungen der Wissenschaft jedoch fehlten.

15.2. Zusammenfassende Bewertung der rechtlichen Verbesserungsoptionen aus agrarwissenschaftlicher Sicht

15.2.1. Einleitung

Das folgende Kapitel enthält eine Bewertung der in den Kapiteln neun bis 13 dargestellten Verbesserungsoptionen für ordnungsrechtliche Anforderungen, planungsrechtliche Instrumente und für Vollzugsinstrumente. Die Bewertung erfolgt aus agrarwissenschaftlicher Perspektive und kommt an einigen Stellen zu anderen Ergebnissen als die juristische Bewertung. Leitende Kriterien für die Bewertung waren

- die zu erwartende Effektivität, im Sinne der Erreichung eines höheren Umweltschutzniveaus,
- die zu erwartende Effizienz, bezogen auf die Kosten der Maßnahme, was auch den zu erwartenden administrativen Aufwand für Landwirte und Behörden einschließt sowie
- die Umsetzbarkeit und Praktikabilität des Vorschlags, unter anderem hinsichtlich der praktischen Umsetzung durch die Landwirte, der Kontrollierbarkeit durch die Behörden und der Kompatibilität mit den agrarpolitischen Rahmenbedingungen.

Diese Kriterien wurden bei der Beurteilung jedes einzelnen Vorschlags gegeneinander abgewogen. Beispielsweise kann eine aus Umweltschutzsicht potenziell sehr wirksame Maßnahme aufgrund der zu erwartenden Kosten für Umsetzung und Kontrolle als nicht empfehlenswert eingestuft werden.

Die Bewertung beruht auf den im vorangegangenen Kapitel zusammengefassten Ergebnissen der mehrstufigen Expertenbefragung, den Erkenntnissen ausgewählter Forschungsprojekte, den Ergebnissen des Fachgesprächs sowie eigenen Einschätzungen der Autoren dieses Kapitels. Die Bewertung auf Basis einer mehrstufigen Expertenbefragung wurde deswegen gewählt, da es sich bei einigen der Vorschläge um neue Instrumente, Anforderungen oder Maßnahmen handelt, so dass hierzu nur wenig agrarwissenschaftliche Literatur vorliegt. Der gewählte Bewertungsansatz einer mehrstufigen Befragung eignet sich besonders für die intuitive, aber fachlich fundierte Bewertung von in der Zukunft liegenden Sachverhalten durch Experten. Neben Wissenschaftlern wurden auch Experten aus der Agrar- und Umweltverwaltung befragt. Dadurch ließen sich Einschätzungen der Autoren bezüglich der Praktikabilität und Umsetzbarkeit von Vorschlägen durch die Erfahrungen dieser täglich mit der Umsetzung

agrarpolitischer Instrumente betrauten Personen ergänzen. Die Bewertung der juristischen Vorschläge in diesem Kapitel konzentriert sich auf diejenigen Vorschläge, die während der Konzeption und Durchführung der zweiten Runde der Expertenbefragung bereits vorlagen und bei denen nicht rein juristische Fragestellungen im Vordergrund stehen.

15.2.2. Verbesserungsoptionen bei den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung

Die folgenden Abschnitte beziehen sich auf die in Kapitel 9 formulierten Vorschläge zu den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Landbewirtschaftung.

15.2.2.1. Das Regelungskonzept der guten fachlichen Praxis

Der juristische Teil des Gutachtens kommt zu dem Schluss, dass die gute fachliche Praxis mit dem derzeitigen Anforderungsniveau kein adäquates Referenzniveau für die Abgrenzung von durch die Gesellschaft zu honorierenden Umweltleistungen durch die Landwirtschaft zu von den Landwirten zu vermeidenden Umweltschäden darstellt. Der anspruchsvollere und dynamischere Stand der Technik, wie er bei Anlagen zum Tragen kommt, zeige, dass höhere ordnungsrechtliche Anforderungen anwendbar seien, ohne die Grenze der Unangemessenheit zu überschreiten (vgl. Abschnitt 9.1). Aus agrarwissenschaftlicher Sicht ist zuzustimmen, dass die Grenzziehung keineswegs starr sein sollte, sondern sich veränderten gesellschaftlichen Wertvorstellungen anzupassen hat und dass in der Abwägung zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Zielen dem Schutz von Natur und Umwelt als den menschlichen Lebensgrundlagen ein hoher Wert zukommt.

Die Darstellungen in den Kapiteln 3-6, frühere Untersuchungen¹⁵⁹⁹ sowie die Einschätzungen der Experten im Fachgespräch und in den beiden Befragungsrunden machen zwar deutlich, dass das gegenwärtige Anforderungsniveau der guten fachlichen Praxis unzureichend ist, um durch die Landwirtschaft verursachte Umweltschäden vollkommen abzuwenden. Dennoch lässt dies nicht den Schluss zu, dass das Prinzip der guten fachlichen Praxis als Mindeststandard einer ordnungsgemäßen Landwirtschaft an sich zu verwerfen ist. Notwendig ist es vielmehr, die Anforderungen der guten fachlichen Praxis auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse so zu normieren und zu konkretisieren sowie mit geeigneten Instrumenten zu vollziehen, dass sie die Beachtung anerkannter agrarwissenschaftlicher Grundsätze zum Schutz der biotischen und abiotischen Ressourcen auch tatsächlich sicherstellt. Eine Übertragung des Prinzips der besten verfügbaren Technik auf die Landwirtschaft erscheint nur in engen Grenzen möglich, z.B. bei der Anwendung auf leicht und ohne größere Investitionen austauschbare Geräte oder Gerätezusätze.¹⁶⁰⁰ Eine darüberhinausgehende Anwendung auf landwirtschaftliche Technik und Maschinen muss die oft langen Investitionszyklen in der Landwirtschaft berücksichtigen, um die Betriebe nicht über Gebühr zu belasten und nicht zu riskieren, dass weniger finanzkräftige Betriebe durch solche Regelungen ungewollt benachteiligt werden. Dies heißt selbstverständlich nicht, dass Anforderungen an Technik und

¹⁵⁹⁹ Z.B. Knickel et al. 2005, S. 91.

¹⁶⁰⁰ Als Beispiel wurden hier von Experten im Rahmen der Interviews abdriftarme Düsen bei Geräten zur Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln genannt.

Maschinen nicht im Zeitverlauf angepasst werden sollten. Eine Beschleunigung der Verbreitung besonders umweltschonender Techniken kann mit entsprechender Ausgestaltung von Investitionsförderungsprogrammen erreicht werden. Eine Anwendung des Prinzips des Stands der Technik auf landwirtschaftliche Verfahren ist besonders problematisch, da sich die als „best practice“ geltenden Verfahren oder Bewirtschaftungsweisen kaum eindeutig festlegen lassen werden. Welches Verfahren jeweils unter Umweltgesichtspunkten vorzuziehen ist, hängt von einer Vielzahl von Faktoren, wie z.B. den standörtlichen Gegebenheiten oder Kompetenzen der Betriebsleitung, ab und ließe sich deshalb nicht pauschal festlegen. Außerdem weist beispielsweise die pfluglose Bodenbearbeitung, in Bezug auf den Umweltschutz Vor- und Nachteile auf, die im Einzelfall abzuwägen wären. Ein weiteres Beispiel sind mögliche Bewirtschaftungsvariablen im Bereich Ökolandbau: Der ökologische Landbau ist nachweislich mit diversen positiven Umwelteffekten verbunden¹⁶⁰¹. Ziel der politischen Anstrengungen sollte es daher zwar sein, diese Form der Landwirtschaft durch geeignete Instrumente zu fördern (Flächenförderung, Bildung und Forschung, öffentliche Nachfrage etc.) sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen mit der konventionellen Landwirtschaft herzustellen, indem die negativen externen Effekte der konventionellen Landwirtschaft durch höhere ordnungsrechtliche Anforderungen stärker als bisher internalisiert werden. Doch auch ökologisch wirtschaftende Betriebe unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Umweltwirkung teilweise erheblich voneinander und im Vergleich zu konventionell wirtschaftenden Betrieben. So zeigt ein Vergleich der Klimabilanzen von 80 konventionell und ökologisch wirtschaftenden Betrieben in Deutschland, dass in der ökologischen Produktion zwar im Durchschnitt 22% weniger CO₂-Äquivalente pro Getreideeinheit freigesetzt werden als in der konventionellen Erzeugung. Die Höhe der Treibhausgasemissionen hängt im Einzelfall aber vom Betriebsmanagement und nicht von der Anbauform ab.¹⁶⁰² In beiden Bewirtschaftungssystemen sind folglich Anstrengungen zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit und Ressourcenproduktivität möglich und geboten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich eine Dynamisierung der Anforderungen der guten fachlichen Praxis am besten durch eine regelmäßige (z.B. alle fünf Jahre) und wissenschaftlich fundierte Überprüfung der Standards erreichen ließe. Außer der regelmäßigen Anpassung der Standards kommt vor allem einer verbesserten Durchsetzung der Anforderungen eine große Bedeutung zu (siehe unten). Diese Ansatzpunkte sind gegenüber einem Systemwechsel von der guten fachlichen Praxis zu einem System der besten verfügbaren Technik prioritär.

15.2.3. Verbesserte Regelungen zur guten fachlichen Praxis als Mindeststandard

Die folgenden Abschnitte gehen detailliert auf ausgewählte Empfehlungen aus Kapitel 9.2 ein. Nicht behandelt werden Fragen der rechtlichen Verankerung und der Zusammenführung umwelt- und agrarrechtlicher Bewirtschaftungsanforderungen in einem Gesetz, da hier rechtswissenschaftliche Abwägungen im Vordergrund stehen.

¹⁶⁰¹ Vgl. z.B. Dabbert/Häring/Zanoli 2002, S. 63 oder Rahmann 2011, S. 189.

¹⁶⁰² Rahmann 2012, S. 12 f.

15.2.3.1. Untersuchungs- und Dokumentationspflichten der Landwirte

In Kapitel 9.2.2 wird empfohlen, die Dokumentations- und Bilanzierungspflichten der Landwirte im Agrarumweltrecht als wichtige Voraussetzung für die Selbstkontrolle durch die Landwirte und die behördliche Überwachung auszubauen und verbindlich zu regeln. Den neuen Informationstechnologien und der Präzisionslandwirtschaft wird dabei ein großes Potenzial bescheinigt. Manche der im Rahmen der Untersuchung befragten Experten teilen die Ansicht, dass die Anwendung moderner Technologien Chancen für die verbesserte Erfassung und Auswertung umweltrelevanter Daten aus der Landwirtschaft bieten. Nach Einschätzung der Autoren des vorliegenden Kapitels ist jedoch zu bezweifeln, ob sich die Technologien der sog. Präzisionslandwirtschaft tatsächlich flächendeckend, d.h. auch in kleinstrukturierten Agrarregionen, durchsetzen werden. Bisher werden diese Technologien hauptsächlich von Betriebsleitern mit überdurchschnittlich großen Betrieben und größeren Ackerschlägen eingesetzt, bei denen sich die hohen Anschaffungskosten für die Technik schneller amortisieren (z.B. in den neuen Bundesländern). Ein Einsatz dieser Technologien lohnt sich erst ab einer bestimmten Betriebsgröße und ist umso gewinnbringender, je größer die Betriebsflächen und je höher die Maschinenlaufzeiten sind. Die relativ geringe durchschnittliche Betriebsgröße ist deshalb auch mitentscheidend für den im Vergleich mit anderen Ländern, wie z.B. den USA, geringen Verbreitungsgrad von Precision Farming in Deutschland. Zwar würde eine Ausweitung der Dokumentationspflichten vermutlich als treibender Faktor für eine weitere Verbreitung von Precision Farming-Technologien in Deutschland wirken, doch ist zukünftig trotzdem von einer regional unterschiedlichen Verbreitung auszugehen.¹⁶⁰³

Im Bereich der Düngeverordnung sind zwei in der Expertenbefragung thematisierte und die Dokumentationspflichten der Landwirte betreffende Aspekte hervorzuheben. Eine verpflichtende Dokumentation der Düngeplanung für N und P (Düngebedarfsermittlung), wie sie von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung empfohlen wird, wurde auch von den befragten Experten überwiegend befürwortet. Sie ist sowohl der Selbstkontrolle durch die Landwirte dienlich und stellt eine wichtige Grundlage für Beratung oder behördliches Handeln dar. Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber die Weiterentwicklung plausibler und angemessener Bilanzierungsmethoden. Die Bund-Länderarbeitsgruppe zur Evaluierung der Düngeverordnung gibt hier wichtige Hinweise für eine plausibilisierte Flächenbilanz für Futterbaubetriebe und den Umgang mit Verlustabzügen bei Betrieben mit Weidegang. In Bezug auf die Frage der generellen Anwendbarkeit der Hoftorbilanz besteht allerdings noch weiterer Forschungsbedarf.

15.2.3.2. Pauschale Kompensationspflicht

Im juristischen Teil des Gutachtens werden pauschale Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für durch die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen bedingte Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vorgeschlagen (vgl. Kapitel 9.2.3.3). Empfohlen wird ein Mindestanteil extensiv genutzter oder naturnaher Flächen, wie sie auch als sogenannte „ökologische Vorrangflächen“ im Zusammenhang mit dem sogenannten „Greening“ der Direktzahlungen im Rahmen der Reform der GAP von der Europäischen Kommission

¹⁶⁰³ Reichardt 2010, S. 220 f., 235 f.

vorgeschlagen wurden. In der Diskussion um das Greening wurde ein Mindestanteil ökologischer Vorrangflächen sowohl von Seiten der Umweltschutzverbände als auch aus wissenschaftlicher Perspektive als Instrument mit potenziell hoher positiver Wirkung auf die Biodiversität im Agrarraum angesehen.¹⁶⁰⁴ Der ursprünglich von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Anteil von 7% stellt dabei aus naturschutzfachlicher Sicht einen Minimalumfang dar. Eigentlich sollten solche Flächen aber mindestens 10% einnehmen, um sich nachhaltig positiv auf die Biodiversität in Agrarökosystemen auszuwirken.¹⁶⁰⁵ Nach dem aktuellen Stand der Debatte (Juli 2013) wird im Rahmen des Greenings ab 2015 ein Anteil von 5% ökologischer Vorrangflächen verpflichtend sein, der eventuell – nach einer Zwischenbewertung – ab 2018 auf 7% erhöht wird.¹⁶⁰⁶ Während gravierende ökonomische Nachteile für die betroffenen Landwirte durch einen Mindestanteil von ökologischen Vorrangflächen in den meisten Fällen eher nicht zu erwarten sind, da diese in der Regel auf die ertragsschwächeren Flächen der Betriebe gelegt würden, sind in intensiv genutzten Gunstandorten deutliche Ertragsausfälle wahrscheinlich. Gerade in diesen Gebieten wäre der ökologische Nutzen solcher extensiv genutzten Flächen aber auch besonders hoch.¹⁶⁰⁷

Um die gewünschten positiven Umwelteffekte zu erreichen, ist eine reine Bereitstellung von Flächen allerdings nicht ausreichend. Zum einen sind bestimmte Mindestanforderungen zu definieren: So muss auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Düngung auf diesen Flächen verzichtet werden und es müssten gewisse Schon- und Sperrzeiten eingehalten werden (keine Eingriffe in den Pflanzenbestand von 1. Mai bis 31. Juli und kein Stoppelumbruch vor dem 31.12. eines Jahres).¹⁶⁰⁸ Die Einhaltung der Mindeststandards stellen aber auch große Herausforderungen für die kontrollierenden Verwaltungen dar.¹⁶⁰⁹ Zum anderen müssten zumindest auf einem Teil der ökologischen Vorrangflächen Pflege- und Bewirtschaftungsmaßnahmen, wie z.B. Management von Blühstreifen oder Artenschutzmaßnahmen, erfolgen. Solche Maßnahmen, die das aktive Handeln der Landnutzer voraussetzen, könnten nicht Teil ordnungsrechtlicher Verpflichtungen sein, sondern müssten über entsprechend attraktive Förderprogramme sichergestellt werden. Die Wirkung der ökologischen Vorrangflächen würde auch erhöht, wenn sie mit Hilfe von Zielkulissen-Konzepten und Anreizsystemen auf sensible Standorte und Flächen mit hohem Naturschutzpotenzial gelenkt würden.¹⁶¹⁰

Nach aktuellem Stand der Debatte um das Greening müssten ökologische Vorrangflächen nur von Betrieben ab einer Größe von 15 Hektar Ackerfläche bereitgestellt werden. Dauerkulturflächen sollen ausgenommen werden. Befreit wären neben ökologisch wirtschaftenden Betrieben auch solche mit einem Grünlandanteil von mehr als 75%, insofern die Flächen, die nicht von Grünland bedeckt sind, nicht mehr als 30 Hektar umfassen. Sonderregelungen sind für Betriebe mit hohem Ackerfutteranteil geplant.¹⁶¹¹ Insgesamt wurden die ursprünglichen Vorschläge der Europäischen Kommission im politischen Abstimmungsprozess deutlich abgeschwächt. Eine über die beihilferechtlichen

¹⁶⁰⁴ Vgl. Feindt/Begemann/Gerowitt et al. 2011, S. 22 oder Nabu 2011.

¹⁶⁰⁵ Oppermann/Gelhausen/Matzdorf et al. 2012, S. 7 und Kasperczyk 2013, S. 42.

¹⁶⁰⁶ Agrarheute 2013a.

¹⁶⁰⁷ Oppermann/Gelhausen/Matzdorf et al. 2012, S. 6.

¹⁶⁰⁸ Ebd.

¹⁶⁰⁹ Kasperczyk 2013, S. 42.

¹⁶¹⁰ Ebd.

¹⁶¹¹ Agrarheute 2013a.

Anforderungen hinausgehende ordnungsrechtliche Regelung, sei es in Bezug auf den Flächenumfang, die einzuhaltenden Mindestanforderungen, die Anrechenbarkeit von Flächen oder die Ausnahmen für bestimmte Betriebstypen, ließe zwar positive Umwelteffekte erwarten, würde die verwaltungstechnische Umsetzung und Kontrolle nach Einschätzung der Autoren des vorliegenden Kapitels aber erheblich verkomplizieren. Außerdem wäre den betroffenen Landwirten nicht vermittelbar, warum sie ohne Kompensation höhere Anforderungen einhalten sollten als dies ihre Kollegen und Mitbewerber in anderen EU-Mitgliedsstaaten für den Erhalt der Umweltprämie tun müssen.

Einige der befragten Experten äußerten ebenfalls Bedenken, ob eine pauschale Kompensationspflicht im Rahmen des Ordnungsrechts angemessen sei. Als Gegenleistung für staatliche Förderung, wie im Rahmen der GAP, ist ein verpflichtender Mindestanteil ökologischer Vorrangflächen anders zu beurteilen, da hier das Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Güter“ höhere Anforderungen rechtfertigt. Unter Berücksichtigung der Einschätzung der Experten kann zusammenfassend konstatiert werden, dass es im Ordnungsrecht dagegen angemessener und logischer erscheint, die Anforderungen der guten fachlichen Praxis so auszugestalten und zu kontrollieren, dass sie die Regelvermutung rechtfertigen als eine pauschale Kompensationspflicht einzuführen, die suggeriert, dass eine den Gesetzen folgende Landwirtschaft per se mit negativen Umwelteffekten verbunden ist. Allerdings sollte der Umbruch von sensiblen und wertvollen Grünlandstandorten (z.B. auf Niedermoorstandorten, erosionsgefährdeten Flächen etc.) als zu vermeidender und gegebenenfalls zu kompensierender Eingriff definiert werden.¹⁶¹²

15.2.3.3. Harmonisierung mit den Cross Compliance Vorschriften

Im juristischen Teil des Gutachtens wird empfohlen, die Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen in das deutsche Ordnungsrecht zu integrieren, um eine Harmonisierung auf einem insgesamt höheren Umweltschutzniveau zu erreichen und die Anforderungen als verpflichtende Mindeststandards dauerhaft abzusichern. Aus den Experteninterviews wird deutlich, dass eine Abschaffung der Direktzahlungen oder ein freiwilliger Verzicht einer relevanten Gruppe der Landwirte auf die Direktzahlungen, was eine ordnungsrechtliche Verankerung der glöZ-Standards notwendig machen würde, von den befragten Experten als momentan sehr unwahrscheinlich angesehen wird. Vielmehr gehen die Experten davon aus, dass die bestehende beihilferechtliche Verankerung der Anforderungen deren Durchsetzung zuträglich ist und deswegen momentan kein Handlungsbedarf besteht. Aus Sicht der Autoren scheint eine Harmonisierung der Anforderungen trotzdem sinnvoll, da es sich bei den Cross Compliance Anforderungen um Mindestanforderungen im Sinne der guten fachlichen Praxis und nicht um zu honorierende darüber hinausgehende ökologische Leistungen der Landwirte handelt und eine Trennung daher nicht nachvollziehbar ist.

¹⁶¹² Schramek et al. 2012, S. 82.

15.2.3.4. Mindestinhalte für eine nachhaltigere Bewirtschaftung

Eine umfassende Auseinandersetzung mit Vorschlägen zur Definition von Mindeststandards und der Konkretisierung der Anforderungen der guten fachlichen Praxis war nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens. Dennoch wurden im Rahmen des Fachgesprächs und bei beiden Runden der Expertenbefragung verschiedene Vorschläge grundsätzlich diskutiert.

In Kapitel 9.2.4 werden unter anderem die folgenden Mindestinhalte für die gute fachliche Praxis vorgeschlagen:

- Ausweisung von Schadschwellen für den integrierten Pflanzenschutz und Definition von Anforderungen an den nicht-chemischen Pflanzenschutz
- Einführung allgemeinverbindlicher Grenzen, um die Bewirtschaftungsintensität insgesamt zu beschränken, z.B. verbindliche Obergrenzen für Stickstoff-Überschüsse und den Viehbesatz je Hektar
- Weiterführendes Untersagen der Belastung durch umweltgefährdende Stoffe
- Stärkerer Schutz schutzwürdiger und schutzbedürftiger Flächen vor landwirtschaftlichen Einwirkungen
- Weiterführende Untersuchungs- und Dokumentationspflichten, z.B. hinsichtlich Stickstoff und Humusgehalt (vgl. auch Abschnitt Untersuchungs- und Dokumentationspflichten oben)
- Ausbau der umweltbezogenen Weiterbildungspflichten

Außerdem wird vorgeschlagen, standortbezogene Besonderheiten durch Konkretisierungsbefugnisse der Gemeinden oder Behörden aufzufangen.

Die Auseinandersetzung mit diesen und weiteren Vorschlägen erfolgt analog zum Vorgehen bei der Expertenbefragung und gliedert sich in die beiden Themenbereiche „Reduktion der Stickstoffüberschüsse“ und „Reduktion der negativen Auswirkungen des Pflanzenschutzmitteleintrags“. Außerdem wird darauf eingegangen, ob die gute fachliche Praxis konkrete Vorgaben zur Fruchtfolge enthalten sollte und inwiefern eine Spezifizierung der Anforderungen der guten fachlichen Praxis an verschiedene agrarstrukturelle und standörtliche Gegebenheiten erfolgen sollte.

Reduktion der Stickstoffüberschüsse

Wie die Überschrift dieses Abschnitts bereits deutlich macht, sollte das Ziel ordnungsrechtlicher Anforderungen an die Landwirtschaft nicht eine allgemeinverbindliche generelle Absenkung des Produktionsniveaus oder des Einsatzes bestimmter Produktionsfaktoren bzw. die Festlegung eines Verhältnisses dieser Faktoren zueinander sein. Das Ziel von Vorgaben sollte es sein, den effizienten Einsatz der Betriebsmittel sicherzustellen und negative Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren oder, wo möglich, ganz zu vermeiden. Im Falle der Stickstoffdüngung geht es folglich nicht darum, diese pauschal zu reduzieren, sondern sicherzustellen, dass die Düngung angepasst an den jeweiligen Standort und an die jeweilige Bewirtschaftungsintensität erfolgt, so dass keine oder möglichst geringe Verluste in die Umwelt entstehen. Absolute Obergrenzen für den Stickstoffeinsatz dienen deshalb, wie auch von den befragten Experten angeführt, als eine Art „Sicherheitslinie“, sind aber nicht das eigentliche Ziel.

Wie die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Novellierung der Düngeverordnung empfiehlt, sollte die „Sicherheitslinie“ von 170-kg N/ha auf sämtliche organische Düngemittel, also insbesondere auch auf Gärreste pflanzlicher Herkunft ausgedehnt werden. Unabhängig von der Herkunft des organischen Stickstoffs nimmt die Stickstoffverwertung, insbesondere bei hohen Anteilen organisch gebundenen Stickstoffs, bei hohen Zufuhren organischer Düngung (>80-100 kg N/ha) deutlich ab. Der verstärkte Aufbau des organischen N-Pools im Boden erhöht das Risiko von Auswaschungen und folglich von Grundwasserbelastungen.¹⁶¹³

Die regionale Konzentration der Viehhaltung in Deutschland ist mit einer Reihe negativer Umweltauswirkungen verbunden. Vor dem Hintergrund, dass andere umweltpolitische Instrumente schwer zu kontrollieren seien, kommt der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundeslandwirtschaftsministerium in seinem Gutachten zur Zukunft der Nutztierhaltung aus dem Jahr 2005 zu dem Schluss, dass die räumliche „Entzerrung der Tierhaltung eine wichtige ergänzende Maßnahme zur Reduzierung der Umweltbelastung“ ist.¹⁶¹⁴ Um diese Entzerrung zu erreichen empfiehlt der Beirat unter anderem, Betrieben in viehstarken Regionen keine einzelbetriebliche Investitionsförderung mehr zu gewähren, wenn dies zu einer Aufstockung der regionalen Tierbestände führen würde. Außerdem wäre in viehstarken Regionen besonders intensiv zu überprüfen, ob „die in den Nährstoffbilanzen ausgewiesenen Nährstoffüberschüsse einer ordnungsgemäßen Verwertung zugeführt werden“.¹⁶¹⁵ Zwar erhalten die Gemeinden mit der 2013 erfolgten Novellierung des Baugesetzbuches einen größeren Einfluss auf die Standortwahl gewerblicher Tierhaltungsanlagen, da die Privilegierung im Außenbereich für bestimmte gewerbliche Anlagen künftig nicht mehr gilt (vgl. Abschnitt 10.2.1.3).¹⁶¹⁶ Der Vorschlag des Landes Niedersachsen, den Handlungsspielraum der Kommunen in besonders viehdichten Regionen zu erhöhen, fand im Bund jedoch keine Mehrheit.¹⁶¹⁷ Die Autoren befürworten Obergrenzen für die Viehdichte auf regionaler Ebene als geeignetes Instrument, um einer weiteren Verschärfung der mit der regionalen Konzentration der Tierhaltung verbundenen Probleme entgegenzutreten.

Wie bereits im Abschnitt „Untersuchungs- und Dokumentationspflichten für Landwirte“ angesprochen, kommt der Anwendung geeigneter Bilanzierungsmethoden bei der Ermittlung der Stickstoffsalden eine wesentliche Bedeutung zu. Die Weiterentwicklung der Berechnungsverfahren und der Vollzug der bestehenden Regelungen, einschließlich der Sanktionierung bei Verstößen, erscheinen den Autoren momentan gegenüber einer Verschärfung der erlaubten Überschüsse prioritär. Auf den Vorschlag aus dem juristischen Teil des Gutachtens zu erweiterten Weiterbildungspflichten für Landwirte, wird im Kapitel „Beratung und Weiterbildung als flankierende Instrumente“ eingegangen.

Reduktion der negativen Auswirkungen des Pflanzenschutzmitteleintrags

In Kapitel 9.2.4 wird unter anderem vorgeschlagen, Schadschwellen für den integrierten Pflanzenschutz auszuweisen und Anforderungen an den nicht-chemischen Pflanzenschutz

¹⁶¹³ Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Düngeverordnung 2012.

¹⁶¹⁴ Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik 2005, S. 30 ff.

¹⁶¹⁵ Ebd., S. 32.

¹⁶¹⁶ BMELV 2012ac.

¹⁶¹⁷ Agrarheute 2013b.

zu definieren. Im Fachgespräch wurde die Forderung erhoben, die Anwendung sektor- und kulturartenspezifischer Leitlinien für den integrierten Pflanzenschutz als Teil der guten fachlichen Praxis verpflichtend zu machen. Momentan werden solche Leitlinien von öffentlichen Stellen oder Organisationen und Verbänden auf freiwilliger Basis entwickelt. Auch die Anwendung durch die Landwirte ist freiwillig. Leitlinien sollen dazu dienen, „die Einführung des integrierten Pflanzenschutzes in Praxis und Beratung zu unterstützen“ und aufzeigen, „wo geeignete Methoden und Verfahren noch nicht vorhanden bzw. praxisreif sind“. ¹⁶¹⁸ Bis zum Jahr 2018 sollen für alle relevanten Kulturen oder Sektoren in Bezug auf Anbaufläche oder Intensität des Pflanzenschutzes entsprechende Leitlinien entwickelt werden. Der Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln sieht zudem vor, dass die Bundesregierung, die Bundesländer und die betroffenen Verbände die beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln durch geeignete Anreize dazu bringen, die Leitlinien anzuwenden. Ziel ist es, dass drei Jahre nach Veröffentlichung der jeweiligen Leitlinien 30% der Betriebe bzw. nach 5 Jahren 50% der Betriebe diese Leitlinien anwenden. ¹⁶¹⁹ Der Vorschlag, die Leitlinien im Rahmen der guten fachlichen Praxis verpflichtend zu machen, wurde von den im Rahmen der telefonischen Befragung interviewten Experten vor allem bezüglich der Umsetzung und Überprüfung eher kritisch bewertet. Allerdings wird im Nationalen Aktionsplan die Forderung an die Formulierung der Leitlinien aufgestellt, dass die Einhaltung der Leitlinien kontrollierbar sein muss, falls diese gefördert werden sollte. ¹⁶²⁰ Daraus lässt sich schließen, dass die Bundesregierung und die an der Erarbeitung des Aktionsplans beteiligten Akteure davon ausgehen, dass es durchaus möglich ist, kontrollierbare Leitlinien zu formulieren. Den Autoren erscheint es sinnvoll, in einem ersten Schritt die freiwillige Entwicklung und Anwendung sektor- und kulturartenspezifischer Leitlinien mittels Forschung, Beratung und Förderung voranzubringen, um dann in einem zweiten Schritt die tatsächliche Verbreitung zu erheben und die Erfahrungen mit der Kontrollierbarkeit in Zusammenhang mit Förderprogrammen auszuwerten. Im Lichte dieser Erfahrungen sollte entschieden werden, ob eine verpflichtende Anwendung im Vergleich zur Anwendung auf freiwilliger Basis mit positiven Umwelteffekten verbunden wäre und sich die Einhaltung mit verhältnismäßigem Aufwand kontrollieren ließe.

Weitere wichtige Ansatzpunkte zur Reduzierung der negativen Auswirkungen des Pflanzenschutzmitteleintrages, auf die im Rahmen des Gutachtens aber nicht im Einzelnen eingegangen werden kann, sind Verbote gefährlicher Wirkstoffe, restriktivere Zulassungsverfahren (z.B. im Hinblick auf den Schutz von Amphibien ¹⁶²¹) und Anwendungsbestimmungen und Vorgaben zur Ausbringungstechnik.

Fruchtfolge

Da im Zwischenbericht des Gutachtens der Vorschlag enthalten war, eine mindestens dreigliedrige Fruchtfolge, inklusive dem Anbau von Leguminosen, als verbindliche Anforderung der guten fachlichen Praxis festzusetzen, wurde die Frage nach konkreten

¹⁶¹⁸ BMELV 2013, S. 42.

¹⁶¹⁹ Ebd. 2013, S. 26 f.

¹⁶²⁰ Ebd., 43.

¹⁶²¹ Vgl. Brühl et al. 2013.

Vorgaben zur Fruchtfolge im Rahmen beider Runden der Expertenbefragung aufgegriffen.

Es ist unbestritten, dass geeignete Fruchtfolgen zur Erhaltung oder Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit beitragen sowie eine Kulturmaßnahme zur Bekämpfung von Unkräutern und Schädlingen darstellen. Monokulturen begünstigen hingegen das Auftreten von Problemunkräutern und bieten eine ständige Nahrungsquelle für Schädlinge, die als Nahrungsspezialisten meist nur bestimmte Pflanzenarten fressen.¹⁶²² Eine Mindestfruchtfolge wäre demnach eine geeignete Maßnahme, um den chemischen Pflanzenschutzmitteleinsatz in der Landwirtschaft zu reduzieren und würde sich positiv auf die Agrobiodiversität und die Kulturlandschaft auswirken.

Im Rahmen des Greenings der Agrarpolitik der europäischen Union versucht die Europäische Kommission mit Hilfe der Festlegung von Maximal- und Minimalanteilen für Kulturen eine Anbaudiversifizierung zu erreichen. Die Ausgestaltung dieser Greening-Auflage ist der Tatsache geschuldet, dass die Ökologisierungskomponente Teil der Direktzahlungen ist und somit einem jährlichen Auszahlungs- und Kontrollrhythmus unterliegt. Eine ordnungsrechtliche Vorgabe wäre nicht an einen solchen Rhythmus gebunden und könnte deswegen direkt auf einen zeitlichen Fruchtwechsel abzielen. Eine zumutbare und leicht zu kontrollierende obligatorische Mindestanforderung könnte eine dreifeldrige Fruchtfolge mit ausgeglichener Humusbilanz sein. Vielfältigere Fruchtfolgen, sowie der Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten sowie die Integration von Leguminosen in die Fruchtfolge sind nach Auffassung der Autoren ökologische Leistungen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen und deshalb wie bisher im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen gefördert werden sollten.

Anpassung an standörtliche und agrarstrukturelle Gegebenheiten

An dieser Stelle erscheint der Hinweis wichtig, dass die notwendige Konkretisierung und Spezifizierung der Anforderungen der guten fachlichen Praxis besonders zielführend wäre, wenn sie auf der Grundlage von Gebietskulissen erfolgen würde. Für die Abgrenzung dieser Gebietskulissen müssten bundesweit einheitliche und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Kriterien entwickelt werden, die sowohl die großen agrarstrukturellen als auch naturräumliche bzw. standörtliche Unterschiede berücksichtigen. Die Entwicklung und Festlegung solcher Kriterien erfordert zum einen Anstrengungen von wissenschaftlicher Seite als auch einen sicherlich schwierigen politischen Einigungsprozess, wäre aber sowohl aus Sicht des Umweltschutzes als auch aus Gründen der Gleichbehandlung abweichenden Ausgestaltungen der guten fachlichen Praxis auf Länder- oder gar Gemeindeebene vorzuziehen.

15.3. Verbesserungsoptionen bei planungsrechtlichen Instrumenten

Bei den planungsrechtlichen Instrumenten fokussiert der juristische Teil des Gutachtens auf die Option einer erweiterten kommunalen Planungshoheit auf den Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung. Auf diesen Vorschlag wird im Folgenden eingegangen.

¹⁶²² Martin/Sauerborn 2006, S. 42, 170, 183.

15.3.1. Erweiterung der kommunalen Planungshoheit/kommunale Bodennutzungsplanung

Im Kapitel 10.3.2. wird empfohlen den Kommunen (Städten, Landkreisen, Gemeinden) die planerische Möglichkeit zu geben, bei Bedarf für Teilgebiete auch Art und Maß der nichtbaulichen Bodennutzung außenverbindlich vorzugeben. Die Kommunen sollten dabei die konkrete Art der Flächennutzung bestimmen oder ausschließen, Umweltqualitätsziele festlegen sowie die Intensität der Nutzung begrenzen dürfen. Um Unsicherheiten zu vermeiden und eine gewisse Standardisierung zu gewährleisten, sollte den Kommunen hierfür ein Katalog mit Nutzungskategorien an die Hand gegeben werden. Als Beispiele für mögliche Nutzungskategorien werden unter anderem intensive bzw. extensive Acker-, Grünland- und Dauerkulturflächen, Flächen für den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen, den ökologischen Landbau oder die konservierende Bodenbearbeitung genannt. Begründet wird der Vorschlag, ein Planungsinstrument für die nichtbauliche Bodennutzung auf kommunaler Ebene anzusiedeln unter anderem damit, dass land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen einen großen Teil der Gemeindegebiete umfassen und ein derartiges Instrument das Verantwortungsbewusstsein der lokalen Bevölkerung für die Art und Intensität der Bodennutzung in ihrer Gemeinde stärken würde.

Sowohl im Fachgespräch als auch im Rahmen der Expertenbefragung werden erhebliche Zweifel daran geäußert, ob die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und der zur erwartende Nutzen des vorgeschlagenen Instruments derart weitgehende Eingriffe in die Eigentumsrechte und in die Berufsfreiheit der Landwirte rechtfertigt, wie sie im Gutachten (Abschnitt 10.3.2.1) vorgeschlagen werden. Auch die Autoren dieses Kapitels sehen die Festlegung von Nutzungskategorien wie „intensives oder extensives Ackerland“ oder „ökologischer Landbau“ als unverhältnismäßigen Eingriff in die Eigentumsrechte der Landwirte. Dies wird im Folgenden am Beispiel Ökolandbau erläutert: Würde eine Gemeinde festlegen, dass eine bestimmte Fläche nur noch nach den Regeln des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden darf, wäre ein betroffener konventionell wirtschaftender Landwirt gezwungen, diese Fläche an einen ökologisch wirtschaftenden Kollegen zu verpachten oder zu verkaufen oder aber die Bewirtschaftung der Fläche umzustellen. Ersteres könnte, falls sich überhaupt ein Ökolandwirt findet, der bereit wäre, die Bewirtschaftung der Fläche zu übernehmen, für den konventionellen Betrieb mit erheblichen Nachteilen verbunden sein, da landwirtschaftliche Fläche in vielen Regionen ein knappes Gut ist. Es bestünde also die Gefahr, dass der Landwirt die verlorene Fläche gar nicht, nur zu hohen Kosten (eigene Zupacht, Kauf) oder unter schlechten Bedingungen (z.B. in Bezug auf die Lage der neuen Fläche) ersetzen kann. Dies könnte die Betriebsentwicklung unter Umständen massiv einschränken oder, je nach Größe der betroffenen Fläche, sogar die Existenz eines Betriebes gefährden. Landwirtschaft als bodengebundene Tätigkeit, die oft von Familienbetrieben seit Generationen an einem Ort ausgeübt wird, kann dabei auch nicht mit anderen gewerblichen Tätigkeiten verglichen werden, die auch an (fast) jedem anderen beliebigen Ort ausgeführt werden können. Die theoretische Möglichkeit, die Bewirtschaftung der Fläche einfach umzustellen, dürfte in der Praxis häufig nicht gegeben sein. Der ökologische Landbau beinhaltet weit mehr als den Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel, sondern ist vielmehr eine auf geschlossenen Kreisläufen beruhende Wirtschaftsweise. Es ist daher nicht einfach möglich, die Bewirtschaftung einer einzelnen Fläche umzustellen. Vielmehr ist es in vielen Fällen mindestens geboten oder aber notwendig, einen ganzen Betriebszweig oder

gleich den ganzen Betrieb umzustellen. Für eine Umstellung auf eine komplett andere Wirtschaftsweise benötigt der Landwirt allerdings nicht nur eine Motivation und die notwendigen Ressourcen für die Umsetzung (Flächenausstattung, Maschinen, Stallgebäude etc.), sondern auch die entsprechenden Kenntnisse und Fähigkeiten. Eine erzwungene Umstellung ist vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll und wird auch den Ansprüchen der ökologischen Landwirtschaft nicht gerecht.

In Abschnitt 10.3.2.3 wird dargestellt, dass die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden durch die Bindung an nationale und europäische Gesetze auch im Fall einer kommunalen Bodennutzungsplanung beschränkt wäre und diese deswegen z.B. keine Festsetzung treffen könnten, die zu einer Verschlechterung der Wasserkörper führen würde, da dies gegen das WHG verstoßen würde. Trotz der Bindung an übergeordnete Gesetze ist die Befürchtung, dass einzelne Gemeinden ihre Planungshoheit in einer Art und Weise nutzen könnten, die sich nachteilig auf den Umwelt- und Naturschutz auswirken würde, nicht abwegig. Gerade auf kommunaler Ebene könnte aufgrund von persönlichen Verflechtungen und Abhängigkeiten den wirtschaftlichen Interessen einzelner ein höheres Gewicht beigemessen werden als übergeordneten Umweltzielen wie dem Klimaschutz oder dem Erhalt der Biodiversität. Dies ist insbesondere deswegen zu befürchten, weil viele Umweltprobleme erst auf überregionaler und teilweise sogar globaler Ebene konkret wahrnehmbar sind. Müssten Entscheidungen der Kommunen von übergeordneten Instanzen geprüft und ggf. revidiert werden, würde das zu einem Mehr an bürokratischem Aufwand und langwierigen Prozessen führen, die weder den betroffenen landwirtschaftlichen Unternehmern zugemutet werden können noch in einem angemessenen Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen der Regelung stehen würden.

Es ist zwar richtig, dass die demokratisch legitimierten Gremien wie Gemeinderäte oder Kreistage keine Expertengremien sind, sondern von den Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern lediglich erwartet werden kann, dass sie sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten in die jeweilige zu entscheidende Materie einarbeiten. Voraussetzung für sachlich fundierte Entscheidungen durch die gewählten Gremien ist allerdings die Aufbereitung der Sachverhalte durch die Fachverwaltung. Selbstverständlich wäre es möglich, den hierzu notwendigen Sachverstand auf kommunaler Ebene mittels Fortbildungen oder der Schaffung neuer Abteilungen aufzubauen. Allerdings ist es fraglich, ob diese Investitionen in Verwaltungskapazitäten nicht an anderer Stelle, wie zum Beispiel im Vollzug des bestehenden Fachrechts, effizienter eingesetzt werden könnten.

Insgesamt erscheint den Autoren der zu erwartende Nutzen des Instruments im Vergleich zum zu erwartenden Aufwand und den eventuellen negativen Auswirkungen auf die betroffenen Landwirte als zu gering. Dies gilt umso mehr als andere Instrumente zur Verfügung stehen, um die gewünschten Ziele zu erreichen. So sind beispielsweise von konkreteren Anforderungen der guten fachlichen Praxis und deren Vollzug deutlich positivere Effekte für den Natur- und Umweltschutz zu erwarten, die außerdem für alle Landwirte in Deutschland und nicht nur in einzelnen Gebieten gelten. Um das Verantwortungsbewusstsein der Bevölkerung für die Art und Weise der Landwirtschaft zu stärken, bieten sich Instrumente wie die partizipative Landschaftsplanung oder die Regionalentwicklung an, die auf gemeinsame Leitbilder für die Entwicklung einer Kommune oder einer Region und nicht auf der erzwungenen Einschränkung der

Tätigkeit Einzelner abzielen. Bereits jetzt haben Verbraucherinnen und Verbraucher bei jedem Einkauf die Möglichkeit, Verantwortungsbewusstsein für die Art und Weise der Landwirtschaft zu beweisen, indem sie beispielsweise Bioprodukte oder Fleisch aus besonders artgerechter Produktion kaufen. Ein entsprechendes Verhalten durch Bildung und Aufklärung zu fördern, wäre ein zielführender Ansatz.

15.4. Verbesserungsoptionen bei den Vollzugsinstrumenten

Die Ergebnisse der Expertenbefragung machen deutlich, dass mangelnder Vollzug der bestehenden rechtlichen Anforderungen ein, wenn nicht sogar *das* zentrale Problem im Bereich des Agrar- und Umweltrechts darstellt. Der Kontrollierbarkeit sollte deswegen bei der Formulierung konkreter und/oder höherer Mindestanforderungen als Teil der guten fachlichen Praxis ein besonders hohes Gewicht zukommen. Die Ergebnisse der Expertenbefragung legen des Weiteren nahe, dass Defizite in der Personalausstattung, der Qualifizierung und der Struktur (z.B. in Bezug auf Zuständigkeiten) der Fachverwaltungen bestehen. Diese Problematik genauer zu ergründen und auch der Frage weiter nachzugehen, warum die Verwaltungen ihnen bereits zur Verfügung stehende Möglichkeiten zur Durchsetzung der guten fachlichen Praxis wenig nutzen, sollte Thema zukünftiger Forschungsprojekte sein.

15.4.1. Anordnungsbefugnisse

In Abschnitt 11.2.2 werden verschiedene Vorschläge für die Verbesserung bestehender oder die Schaffung weiterer Anordnungsbefugnisse gemacht. Unter anderem wird vorgeschlagen, eine Konkretisierungs- und Durchsetzungsbefugnis für die Bodenschutzbehörden im Bundesbodenschutzgesetz zu verankern, damit diese einzelfall- und standortbezogene Bewirtschaftungsanforderungen zur Vorsorge vor schädlichen Bodenveränderungen erlassen und die Grundsätze der guten fachlichen Praxis konkretisieren können. Auch für das Bundesnaturschutzgesetz wird eine Befugnis zur einzelfallbezogenen Konkretisierung der guten fachlichen Praxis vorgeschlagen. Sicherlich würden erweiterte Anordnungsbefugnisse den Behörden neue Möglichkeiten zur Durchsetzung der guten fachlichen Praxis eröffnen und sind deshalb prinzipiell positiv zu bewerten. Für die tatsächliche Ausgestaltung ist entscheidend, dass geeignete und transparente zu beachtende Kriterien vorgegeben werden. Den Ausführungen in Abschnitt 11.2.2 wird zugestimmt, dass eine ausreichende Personalausstattung und Qualifizierung der Verwaltungen eine Voraussetzung dafür ist, dass bestehende, verbesserte oder neue Befugnisse durch die Verwaltungen auch zielführend genutzt werden können.

In Abschnitt 11.2.2 wird darüber hinaus angeregt, erweiterte behördliche Anordnungsbefugnisse auch in Bereichen mit privaten Zertifizierungssystemen, wie bei flüssiger Bioenergie und im ökologischen Landbau, einzuführen, um die Bewirtschaftungsanforderungen im Einzelfall konkretisieren zu können. Zumindest für den Bereich des ökologischen Landbaus sind die Autoren dieses Kapitels der Ansicht, dass eine konsequentere Überwachung der privaten Kontrollstellen durch die zuständigen Länderbehörden der zielführendere Ansatz zur Sicherstellung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften ist. Den Behörden die Möglichkeit einzuräumen, einzelfallspezifische Anforderungen zu definieren, erscheint problematisch, da die unterschiedliche Auslegung der EG-Öko-Verordnung und die unterschiedliche

Handhabung von Ausnahmegenehmigungen bereits jetzt zu erhöhtem Aufwand für die Kontrollstellen und ungleichen Wettbewerbsbedingungen für die kontrollierten Unternehmen führen.

15.4.2. Genehmigungsvorbehalte

Im Bereich der Genehmigungsvorbehalte wird zum einen auf die Vorschläge für einzelne maßnahmenbezogene Genehmigungspflichten als auch auf den Vorschlag, eine allgemeine Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung einzuführen, eingegangen.

15.4.2.1. Maßnahmenbezogene Genehmigungspflichten

Die in Abschnitt 11.3 dargelegten grundsätzlichen Vorteile von Genehmigungsvorbehalten, nämlich die Rechtssicherheit für die Antragsteller und der Informationsgewinn für die Behörden, sind nachvollziehbar. Die in Abschnitt 11.3.2.1 ausgeführten Verbesserungsvorschläge für maßnahmenbezogene Genehmigungsvorbehalte werden von den Autoren dieses Kapitels unterschiedlich beurteilt. Einige gehen aus agrarwissenschaftlicher Sicht zu sehr an den tatsächlichen Gegebenheiten vorbei und/oder würden sowohl die Landwirte als auch die Genehmigungsbehörden in unzumutbarer Weise belasten. Genehmigungsvorbehalte bei einzelnen relevanten Maßnahmen, besonders dann, wenn sie von dauerhafter Natur sind, werden andererseits als zielführende Ansätze eingeschätzt. Dies wird im Folgenden weiter ausgeführt.

Wie in Kapitel 11.3 ausgeführt wird, ist ein verbesserter Vollzug umweltrechtlicher Anforderungen wahrscheinlich nicht ohne einen gewissen Mehraufwand zu erreichen, doch nach Einschätzung der Autoren des vorliegenden Kapitels muss das Gebot der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Der in Kapitel 11.3 geäußerte Vorschlag, steigenden Verwaltungsaufwand durch die Umwidmung der Agrarbeihilfen und die Umschichtung der für deren Verwaltung notwendigen Kapazitäten auszugleichen, ist eher eine theoretische Option. Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 wird die grundsätzliche Struktur und die Höhe der Agrarbeihilfen im Wesentlichen in ihrer bisherigen Form und Ausgestaltung für die kommenden sieben Jahre festgeschrieben. Es ist unwahrscheinlich, dass sich die politischen Verhältnisse in diesem Zeitraum so grundsätzlich ändern werden, dass in der darauf folgenden Periode ein kompletter Umbruch in der Agrarförderung erfolgt. Selbst wenn die Direktzahlungen der ersten Säule, wie von agrarökonomischer Seite häufig gefordert, abgeschafft würden, wäre der Einsatz öffentlicher Mittel für die Honorierung gesellschaftlich erwünschter Leistungen nach wie vor, und zwar in wesentlich höherem Ausmaß als bisher, notwendig.

Beispielhaft soll die Kritik an den Empfehlungen an dem Vorschlag, Genehmigungsvorbehalte für den Einsatz aller Dünge- und Pflanzenschutzmittel einzuführen, dargestellt werden. Wie richtig dargestellt wird, wäre der Aufwand für die Genehmigung jeder einzelnen Aufwendung bzw. Ausbringung enorm. Darüber hinaus ließe sich eine solche Regelung auch gar nicht umsetzen, da für die genannten Maßnahmen häufig nur kurze, z.B. witterungsbedingte, Zeitfenster zur Verfügung stehen. Es wäre absolut unzumutbar, wenn der Landwirt in einer solchen Situation auf die Erteilung einer behördlichen Genehmigung warten müsste. Aber auch der Vorschlag, den Genehmigungsvorbehalt auf einen Dünge- und Pflanzenschutzmittelplan über einen längeren Zeitraum zu beziehen, wird als nicht sinnvoll angesehen. Entweder müssten der

Zeitraum, den ein solcher Plan umfassen dürfte, um aussagekräftig und realistisch zu sein, so kurz und die darin gemachten Angaben zu geplanten und eventuell notwendigen Ersatz- und Ausweichmaßnahmen so detailliert sein, dass der für die Erarbeitung und Prüfung der Pläne notwendige Aufwand prohibitiv hoch wäre. Oder aber Aussagekraft der Pläne und damit auch ihr Nutzen und ihre Steuerungswirkung für den Umweltschutz in der Landwirtschaft wären aufgrund langer Planungszeiträume und pauschaler Angaben sehr gering. Solche Pläne würden vermutlich dazu führen, dass die Landwirte von ihnen abweichen müssten, was dann, um den Plan nicht zu einer Farce werden zu lassen, wiederum mit hohem Aufwand genehmigt werden müsste. Während die Ausnahme für ökologisch wirtschaftende Betriebe im Fall des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sachlich gerechtfertigt werden könnte, wäre eine Ausnahme für Betriebe unter einer bestimmten Betriebsgröße nur schwer zu begründen. Die negativen Auswirkungen des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes sind schließlich nicht von der Größe des Betriebs, sondern von deren sachgerechter Anwendung abhängig.

Positiv zu beurteilen sind aber Genehmigungsvorbehalte bei einzelnen relevanten Maßnahmen, besonders dann, wenn sie von dauerhafter Natur sind, wie z.B. die dauerhafte Entwässerung landwirtschaftlicher Flächen. Auch eine Harmonisierung der bundes- und landesrechtlichen Vorschriften zum Schutz von Dauergrünland und die Einführung eines bundesrechtlichen Genehmigungsvorbehalts erscheinen sinnvoll, um einheitliche Anforderungen zu schaffen und den Vollzug zu erleichtern. Grundlage für die Genehmigungsentscheidung müssten klar definierte und bundesweit einheitliche Kriterien, die sowohl den Standort nach Gebietskulissen als auch die naturschutzfachliche Wertigkeit des Grünlands berücksichtigen, sein. Eindeutige Kulissen sowie die Möglichkeit der Ahndung von Verstößen als Ordnungswidrigkeit würden den Vollzug verbessern.¹⁶²³

15.4.2.2. Allgemeine Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung

In Kapitel 11.3.2.2 wird eine allgemeine landwirtschaftliche Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung vorgeschlagen, die mindestens die unter 11.3.2.1 empfohlenen Genehmigungsvorbehalte umfassen sollte und in regelmäßigen Abständen zu erneuern wäre (genannt wird beispielhaft ein Zeitraum von drei Jahren). Die Autoren des vorliegenden Kapitels haben aber Zweifel an der Umsetzbarkeit, d.h. dass es gelingen könnte, den Inhalt und den Genehmigungszeitraum so festzulegen, dass Steuerungswirkung und Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. So stimmen sie der Darstellung in Kapitel 11.3.2.2 zu, dass es schwierig wäre, sachlich begründbare und allgemein anwendbare Kriterien für die Abgrenzung genehmigungspflichtiger Betriebe von freigestellten Betrieben zu definieren. Solche Kriterien wären bei einer so weitgehenden Verpflichtung jedoch zwingend notwendig.

Insgesamt wird es als der effektivere und effizientere Weg angesehen, die Anforderungen der guten fachlichen Praxis konkreter und überprüfbarer auszugestalten und einen verbesserten Vollzug durch eine angemessen ausgestattete und qualifizierte Verwaltung sicherzustellen. Risikoorientierte Kontrollen und abschreckende Sanktionen bei Nicht-

¹⁶²³ Schramek et al. 2012, S. 82.

Einhaltung würden bei einem geringeren Aufwand eine höhere Wirkung entfalten als eine allgemeine Betriebsgenehmigung für landwirtschaftliche Betriebe.

Darüber hinaus wären auch die folgenden Ansätze flankierend möglich:

- Stärkere Anreize zur Teilnahme an Umweltaudits und Nachhaltigkeits-Zertifizierungsprogrammen,
- Ausbau des Angebots der gesamtbetrieblichen Umweltberatung,
- Stärkung von Umweltaspekten in der landwirtschaftlichen Aus- und Fortbildung,
- Höhere Anforderungen an den Umwelt- und Tierschutz bei Fördermaßnahmen, z.B. als Auswahlkriterium bei der Agrarinvestitionsförderung,
- Erhöhung der Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung bei Biogasanlagen und Tierhaltungsanlagen.

15.5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist aus agrarwissenschaftlicher Sicht festzustellen, dass vor allem Handlungsbedarf bei der weiteren Ausgestaltung und Umsetzung der guten fachlichen Praxis besteht. Das gegenwärtige Anforderungsniveau der guten fachlichen Praxis ist unzureichend und die bestehenden Anforderungen werden nicht in ausreichendem Maße durchgesetzt. Die Mindestanforderungen müssen so normiert, konkretisiert und vollzogen werden, dass sie eine angemessene Referenzlinie für zu honorierende Umweltleistungen darstellen. Empfehlenswerte neue Mindeststandards sind z.B. der Einbezug organischer Düngemittel pflanzlicher Herkunft in die Ausbringungsobergrenze für Stickstoff, eine regionale Obergrenze für die Viehdichte oder eine dreifeldrige Fruchtfolge mit ausgeglichener Humusbilanz. Die Anpassung der Standards an standörtliche und agrarstrukturelle Gegebenheiten sollte auf Basis bundesweit einheitlicher und wissenschaftlich fundierter Kriterien für die Abgrenzung von Gebietskulissen erfolgen.

Die Anwendung des Prinzips der besten verfügbaren Technik auf die Landwirtschaft ist nur in sehr engen Grenzen möglich. Eine Dynamisierung der Anforderungen sollte stattdessen über reine regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung der Mindestanforderungen erfolgen.

Dokumentations- und Berichtspflichten der Landwirte erleichtern sowohl die Selbstkontrolle als auch die Arbeit der Behörden. Inwieweit die unter dem Begriff „Präzisionslandwirtschaft“ subsummierten Technologien sich tatsächlich für eine Ausweitung dieser Pflichten werden nutzen lassen, bleibt jedoch abzuwarten.

Ein Mindestanteil an ökologischen Vorrangflächen ist bei entsprechender Gestaltung in Bezug auf Mindestanforderungen und Pflegemaßnahmen ein wirksames Instrument. Diesen Mindestanteil über eine pauschale Kompensationspflicht für die Landwirtschaft sicherzustellen, da die gute fachliche Praxis momentan nicht sicherstellt, dass keine Eingriffe in Natur und Landschaft erfolgen, erscheint aber als „zweitbeste Option“. Zielführender wäre es, die gute fachliche Praxis so auszugestalten und zu vollziehen, dass sie die Ausnahme für die Landwirtschaft von der Ausgleichsregelung tatsächlich rechtfertigt. Die Einführung eines Mindestanteils an ökologischen Vorrangflächen als pauschale Kompensationspflicht ließe sich auch nur schwer sinnvoll mit den Greening-Anforderungen der GAP abstimmen. Eine Harmonisierung des deutschen Ordnungsrechts

mit den Cross Compliance Anforderungen der GAP wird jedoch als sinnvolle Vereinfachung empfohlen.

Das Instrument einer kommunalen Bodennutzungsplanung ist aus agrarwissenschaftlicher Sicht nicht empfehlenswert, da der zu erwartende Nutzen für Umwelt- und Naturschutz die möglichen Eingriffe in die Eigentumsrechte der Landwirte und den administrativen Aufwand nicht rechtfertigt.

Genehmigungsvorbehalte sind lediglich bei relevanten Einzelmaßnahmen sinnvoll und zumutbar. Wie die Bedingungen für den Vollzug von Mindestanforderungen in Bezug auf Vollzugsinstrumente darüber hinaus, aber auch bezüglich der Verwaltungsstrukturen optimal gestaltet werden können, sollte nach Ansicht der Autoren Gegenstand weiterer Forschung sein.

Handlungsempfehlungen (Möckel/Köck)

Das Forschungsvorhaben untersuchte, wie die Entwicklung zu einer nachhaltigen, umwelt- wie klimagerechten Landwirtschaft stärker als bisher durch das nationale Umwelt- und Agrarrecht gesteuert werden kann. Ziel der Studie war es, bestehende rechtliche Instrumente zu analysieren und Verbesserungsmöglichkeiten im Ordnungs- und Planungsrecht zu entwickeln. Die dem Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zu Grunde liegende gesellschaftliche Zielstellung hat das Umweltbundesamt in der Auftragsbeschreibung wie folgt beschrieben:

„Die Landwirtschaft kann einen erheblichen Beitrag zum Schutz natürlicher Ressourcen leisten und so auch die Anpassungsfähigkeit der Umwelt an den Klimawandel erhalten und verbessern. Derzeit wirkt sich die Landwirtschaft noch in vieler Hinsicht nachteilig auf die Umwelt aus. Sie hat einen erheblichen Anteil am Treibhausgasausstoß in Deutschland, am Verlust der biologischen Vielfalt, an Belastungen der Umweltmedien mit Schadstoffen und an Gefährdungen der natürlichen Bodenfunktionen.

Diese Problemlage erhält vor dem Hintergrund des Klimawandels neue Aktualität. Auch wenn sich Art und Ausmaß der Klimaänderungen nicht immer exakt bestimmen lassen, gilt es als sicher, dass die erwarteten klimatischen Änderungen die Belastbarkeit der Umweltmedien, z.B. ihre Aufnahmekapazität für Schadstoffe, auch in Mitteleuropa verringern werden.

Die Landwirtschaft hat dabei eine Doppelrolle: Einerseits steht sie aufgrund ihres Verursachungsbeitrages zum Klimawandel in der Verantwortung, Minderungsleistungen zu erbringen. Andererseits muss sie sich an die erwarteten Änderungen der Umweltbedingungen anpassen. Sie wird von den Veränderungen in besonders gravierender Weise betroffen sein. Beispiele hierfür sind Dürren, Hitzeperioden und Starkregenereignisse.

Die umweltrechtlichen Anforderungen an die Landwirtschaft reichen bislang nicht aus, um die landwirtschaftliche Umweltnutzung wirksam in Richtung auf einen nachhaltigeren Umgang mit den natürlichen Ressourcen zu steuern und – im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten wie Förderung und Beratung – die Umweltqualitätsziele für Wasser, Boden, Luft und Klima zu erreichen. Zudem werden dem bestehenden rechtlichen Instrumentarium Vollzugsdefizite attestiert.“¹⁶²⁴

Die Untersuchung erfolgte in vier Schritten: (1.) Literaturanalyse zur Entwicklung der Landwirtschaft in Deutschland in den letzten Jahrzehnten. (2.) Juristische Analyse des bestehenden nationalen und europäischen Ordnungs- und Planungsrechts einschließlich der beihilferechtlichen Cross Compliance-Anforderungen unter besonderer Berücksichtigung von Vollzugsaspekten. Die Analyse differenzierte zwischen vier gesellschaftlichen Umweltzielen und den diesbezüglichen Umweltproblemen. (3.) Ausarbeitung von Verbesserungsoptionen bei drei ausgewählten Instrumentenarten: ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsanforderungen, planungsrechtliche Instrumente sowie ordnungsrechtliche Vollzugsinstrumente. (4.) Agrarfachliche instrumentelle

¹⁶²⁴ Auszug aus der Leistungsbeschreibung zum Forschungs- und Entwicklungsvorhaben FKZ 3711 88 101 vom 21.9.2011.

Bewertung der Verbesserungsoptionen und Vergleich mit den Instrumenten: Beratung und Beihilfen zur Honorierung ökologischer Leistungen.

Da das Forschungsvorhaben dem Auftrag entsprechend nur hinsichtlich des Ordnungs- und Planungsrechts Verbesserungsmöglichkeiten vertieft ausgearbeitet hat, beziehen sich auch die Handlungsempfehlungen ganz überwiegend hierauf. Die teilweise skeptische bzw. ablehnende Bewertung der im Teil 3 dieser Studie (Kapitel 8-13) identifizierten Handlungsansätze und Verbesserungsoptionen durch Agrarexperten (Kapitel 15 dieser Studie) ist bei der Ableitung der Handlungsempfehlungen berücksichtigt worden. Im Ergebnis ist allerdings im Wesentlichen an den Ansätzen und Optionen festgehalten worden, die im Teil 3 dieser Studie identifiziert, analysiert und in ihren Vor- und Nachteilen aufbereitet worden sind. Dass eine umweltjuristische Bewertung und eine agrarfachliche Bewertung divergieren, ist nicht wirklich überraschend. Das juristische Gutachten stellt das Steuerungsmittel Recht in den Mittelpunkt der Konzeption und erörtert die Handlungsansätze im Bereich des Ordnungs- und Planungsrechts. Es kommt zu differenzierten Handlungsoptionen und Vorschlägen, die auf der Basis eines ordnungsrechtlichen Modells der Steuerung gemacht werden und dabei je nach Eingriffstiefe abgestimmte Lösungsoptionen anspricht. Die Agrarexperten sehen demgegenüber eher einen punktuellen Handlungsbedarf, weil sie das Steuerungspotenzial ordnungs- und planungsrechtlicher Instrumente zur Erreichung von Umweltzielen in der Landwirtschaft für geringer erachten. In dieser Wertschätzung spiegeln sich immer auch die Pfadabhängigkeiten der Agrarpolitik der vergangenen Jahre. Dies zeigt sich auch in der Einstufung des Referenzniveaus, bis zu dem das Verursacherprinzip gelten sollte und über das hinausgehende umweltpolitische Anforderungen über Anreize gesteuert werden sollte. Insofern bestehen schon unterschiedliche Grundverständnisse, die sich auf die Beurteilung auswirken, auch wenn diese Unterschiede das Auseinanderfallen der Bewertung nicht vollständig erklären können.

Das Ordnungs- und Planungsrecht eignet sich zum Schutz aller Umweltmedien und der biologischen Vielfalt. Es dient auch der Internalisierung externer Umweltkosten. Die einzelnen Schutzmaßnahmen wirken sich aufgrund der gesellschaftlichen Zusammenhänge und ökologischen Wechselwirkungen regelmäßig für mehrere Umweltmedien und die Biodiversität positiv aus, selbst wenn ein bestimmtes gesellschaftliches Umweltziel im Vordergrund steht. So haben z.B. Maßnahmen zur Wiederherstellung naturnaher Landschaftswasserhaushalte i.d.R. auch positive Wirkungen für Böden, den Abbau und die Reduktion von Stoffemissionen und die biologische Vielfalt. Die im Folgenden genannten Handlungsempfehlungen beschränken sich daher nicht auf ein bestimmtes Umweltziel, sofern dies nicht ausdrücklich hervorgehoben ist.

Generell ist zu konstatieren, dass ein Instrument allein die Umweltprobleme der Landwirtschaft nicht lösen kann. Vielmehr bedarf es eines abgestimmten Instrumentenverbunds aus u.a. ordnungs- und planungsrechtlichen Anforderungen sowie Vollzugsinstrumenten, unterstützenden Beihilfen, lenkenden Abgaben und Steuern, Zertifizierungssystemen, helfender Beratung und Weiterbildung. Die verschiedenen Instrumente sind so zu kombinieren, dass möglichst ihre jeweiligen Vorteile genutzt und die jeweiligen Nachteile ausgeglichen werden, um im Ergebnis eine möglichst effektive und effiziente Umweltpolitik zu erreichen. Die Instrumente sollten möglichst die externen

Umweltkosten der Landwirtschaft internalisieren. Schon gegenwärtig nutzt die Agrarpolitik die meisten Instrumente, wobei die Beihilfen und das Ordnungsrecht dominieren und teilweise steuerungspolitisch konkurrieren.

Allgemeine Empfehlungen

I. Verstärkte Nutzung von ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumenten

Ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente sind besonders gut geeignet, um flächendeckend allgemeinverbindliche Mindestanforderungen aufzustellen, wobei planungsrechtliche Instrumente auch eine standörtliche Zuordnung und Konkretisierung erlauben. Mit ihnen kann der Gesetzgeber unter Beachtung der Grundrechte und des Verhältnismäßigkeitsprinzips verbindlich Rechte und Pflichten für Bürger sowie Unternehmen festlegen und ein bestimmtes Verhalten einfordern, ohne dass hierfür finanzielle Zahlungen nötig sind. Im Vergleich zur Lenkung mittels Beihilfen, deren Erfolgskontrollen ebenfalls einen umfangreichen Aufwand erfordern, sind sie für den Staat nicht nur effektive, sondern zugleich auch effiziente Instrumente.

II. Vollzugsfreundliche Ausgestaltung der rechtlichen Instrumente

Oftmals behindern normative Ausgestaltungsdefizite den Vollzug rechtlicher Regelungen. So erschweren unbestimmte Rechtsbegriffe, fehlende qualitative und quantitative Festlegungen oder behördliche Beurteilungs- und Ermessensspielräume die Umsetzung, da sie rechtliche Unsicherheiten verursachen, die oftmals zu Lasten von Allgemeinwohlinteressen wie dem Umweltschutz gehen. Für eine vollzugsförderliche Ausgestaltung sollten ordnungs- und planungsrechtliche Anforderungen an die Landwirtschaft daher möglichst quantitativ oder qualitativ bestimmt, umsetzbar und kontrollierbar sowie verständlich sein, tragende Prinzipien des Umweltrechts beachten sowie eine dynamische Fortschreibung aufgrund z.B. neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse oder des technischen Fortschritts ermöglichen. Die neuen Möglichkeiten der computer- und sensorunterstützten Präzisionslandwirtschaft könnten den finanziellen und personellen Aufwand für die Erhebung der erforderlichen Bilanzierungs- und Überwachungsdaten wesentlich mindern. Sie sollten daher bei der Entwicklung von Indikatoren und der Ausarbeitung von rechtlichen Anforderungen berücksichtigt werden.

III. Verstärkte Nutzung von ordnungsrechtlichen Vollzugsinstrumenten

Aufgrund des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts (Art. 20 Abs. 3 GG) ist ein behördlicher Vollzug von ordnungs- und planungsrechtlichen Anforderungen, aber auch von ökonomischen Anreizinstrumenten wie Beihilfen und Abgaben nicht möglich, ohne dass die Behörden mit ordnungsrechtlichen Eingriffsinstrumenten ausgestattet sind, mit denen sie die Einhaltung überwachen und durchsetzen können. Hierzu gehören u.a. behördliche Kontroll- und Anordnungsbefugnisse, Verwaltungszwang, Anzeigepflichten der Adressaten, Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Vorhaben oder Beihilfen sowie die Bewehrung mit Ordnungswidrigkeitstatbeständen oder gar Straftatbeständen. Fehlen diese rechtlichen Vollzugsinstrumente, sind den Behörden weitgehend die Hände gebunden. Im Bereich des Agrarumweltrechts fehlen jedoch teilweise Anordnungsbefugnisse für rechtsverbindliche Einzelfallentscheidungen der

Behörden, insbesondere zur Konkretisierung der guten fachlichen Praxis, sowie Genehmigungsvorbehalte hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodennutzung und bei kleinen bis mittleren landwirtschaftlichen Anlagen.

IV. Kombination aus ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumenten und Vollzugsinstrumenten

Hinsichtlich der rechtlichen Verbesserungsoptionen empfiehlt sich ein Instrumentenverbund aus Ordnungsrecht, planungsrechtlichen Instrumenten sowie einzelfallbezogenen Vollzugsinstrumenten. Mit dem Ordnungsrecht lassen sich allgemeine Mindestanforderungen, gegebenenfalls differenziert nach z.B. Nutzungs- oder Bodenarten, normieren. Flächenbezogene Pläne könnten dann diese Mindeststandards räumlich zuordnen und konkretisieren sowie damit die besonderen Umweltbedingungen konkreter Räume einbeziehen. Auch die Festlegung weiterer standortbezogener Umweltqualitätsziele und hierauf abgestimmter Bewirtschaftungsanforderungen wäre mit Hilfe von Planinstrumenten möglich. Auf der Vollzugsebene ließen sich schließlich mittels behördlicher Anordnungen oder Genehmigungsbescheide die einzuhaltenden ordnungs- und planungsrechtlichen Umweltqualitätsziele und Anforderungen durchsetzen, indem rechtsverbindlich im Einzelfall die gesetzlichen Ziele und Anforderungen bestimmt und gegebenenfalls nochmals standortbezogen spezifiziert werden. Diese Kombination besteht für landwirtschaftliche Anlagen (z.B. Tierhaltungs- oder Biogasanlagen) schon weitgehend. Hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung bestehen dagegen größere Defizite. Insbesondere fehlt es an einem verbindlichen Planungsinstrument, welches für alle landwirtschaftlichen Flächen einsetzbar ist, sowie an ausreichenden Vollzugsinstrumenten. Aufgrund des hohen Standortbezugs und einzelfallspezifischer Erfordernisse der landwirtschaftlichen Bodennutzung würden gerade Letztere die schon bestehenden, allgemeinen ordnungsrechtlichen Anforderungen gut ergänzen und im Hinblick auf einen effektiven Vollzug unterstützen.

Empfehlungen bezüglich ordnungsrechtlicher Anforderungen

1. Generelle Anhebung des Anforderungsniveaus der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung

Die ordnungsrechtlichen Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung im Dünge- und Pflanzenschutz- sowie Boden- und Naturschutzrecht stellen gegenwärtig auf die gute fachliche Praxis ab und verweisen damit auf allgemein anerkannte Techniken und Bewirtschaftungsweisen. Ihr Anforderungsniveau ist insofern geringer als bei landwirtschaftlichen Anlagen (z.B. den erwähnten Tierhaltungs- oder Biogasanlagen), bei denen wie bei anderen Industrieanlagen der Stand der Technik und damit die zur Erreichung eines hohen Umweltschutzniveaus besten verfügbaren Techniken, Verfahren oder Betriebsweisen anzuwenden sind. Um ein insgesamt hohes Umweltschutzniveau zu erreichen, empfiehlt es sich, auch bei den Anforderungen an die gute fachliche Praxis die für den Schutz der Umwelt wirksamsten Techniken, Verfahren und Bewirtschaftungsweisen zu berücksichtigen. Welche Anforderungen hieraus resultieren könnten, bedarf weiterer umwelt- und agrarfachlicher Forschungen. Der agrarfachlichen Bewertung in Kapitel 15 ist zuzugestehen, dass es gegenwärtig

problematisch sein mag, eindeutig einen Stand der Technik zu identifizieren. Es ist aber wichtig, normativ festzulegen, woran sich eine gute fachliche Praxis zu orientieren hat und dafür eine geeignete Prozedur der Konkretisierung zur Verfügung zu stellen (dazu auch unten 2.).

2. Spezifische Anforderungen an die gute fachliche Praxis und Anordnungsbefugnisse in allen Umweltgesetzen

Zum Schutz von Böden, Gewässern, Luft sowie der Biotop und Arten empfiehlt es sich, in allen Umweltgesetzen spezifische Handlungsanweisungen zu normieren. Gegenwärtig fehlen diese gänzlich im Wasserhaushaltsgesetz und im Bundesimmissionsschutzgesetz. Auch die bestehenden Grundsätze an die gute fachliche Praxis im Bundesbodenschutz enthalten nur sehr abstrakte Anforderungen. Die konkreteren Anforderungen zur guten fachlichen Praxis im Agrarrecht können diesen Mangel nicht ausgleichen, da selbiges mit dem Dünge- und Pflanzenschutzrecht nur zwei Aspekte der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung aufgreift. Um die Umweltgesetze nicht mit landwirtschaftsbezogenen Details zu überfrachten, könnten untergesetzliche Rechtsverordnungen die Anforderungen konkretisieren und spezifizieren. Dies würde auch eine schnellere Anpassung an neue Erkenntnisse ermöglichen. Die Behörden sollten ausdrücklich ermächtigt werden, mittels Anordnungen die Anforderungen standard- und einzelfallbezogen zu konkretisieren.

3. Einheitliche Standards für alle Dünge- bzw. Pflanzenschutzmittel

Es bestehen unterschiedliche Standards bezüglich Mineraldünger, tierischen oder pflanzlichen Wirtschaftsdüngern und Sekundärdüngemitteln wie Klärschlämmen und Bioabfällen, obwohl alle Düngemittelarten Schadstoffe wie z.B. Schwermetalle enthalten können, die dann auf den Böden kumulieren. Zur Begrenzung der Überdüngung normiert die Düngeverordnung gegenwärtig nur eine mengenbezogene Obergrenze für Stickstoff aus tierischem Wirtschaftsdünger. Auch bei den Pflanzenschutzmitteln gibt es aktuell noch unterschiedliche Sicherheitsanforderungen je nachdem, ob die Wirkstoffe und Mittel vor 2009 oder danach zugelassen wurden. Da sowohl Dünge- als auch synthetische Pflanzenschutzmittel im großen Umfang eingesetzt werden und erhebliche Umweltprobleme verursachen, ist eine Vereinheitlichung der Standards auf hohem Niveau zu empfehlen.

4. Überführung der beihilferechtlichen Mindestanforderungen ins Ordnungsrecht

Mit den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die gute fachliche Praxis und den beihilferechtlichen Anforderungen des Direktzahlungs- und Bioenergierechts bestehen drei verschiedene Mindeststandards, die obwohl in der Praxis oftmals parallel anzuwenden, nicht miteinander harmonisiert und abgestimmt sind. Um mehr Rechtsklarheit für Behörden und Landwirte zu erreichen und die Mindeststandards dauerhaft bei jedem Landwirt zu gewährleisten, ist es zu empfehlen, die beihilferechtlichen Cross Compliance-Anforderungen und Bioenergie-Nachhaltigkeitsanforderungen ins Ordnungsrecht zu überführen, gegebenenfalls unterstützt durch das Planungsrecht. Das Beihilferecht könnte sich dann wieder ganz auf die finanzielle Unterstützungs- und Förderfunktion konzentrieren. Damit im Sinne von Cross Compliance nicht rechtswidriges Verhalten subventioniert wird, kann das

Beihilferecht auf die ordnungsrechtlichen Anforderungen verweisen und bei Verstößen die Beihilfen entsprechend kürzen.

5. Vereinheitlichung des Schutzes von Dauergrünland und Grünland

Beim Schutz von Dauergrünland und Grünland ist mittlerweile eine Rechtszersplitterung vorhanden, da nunmehr Regelungen im Naturschutzrecht, im Wasserrecht, im Direktzahlungsrecht und im Bioenergierecht bestehen und selbst innerhalb des Direktzahlungsrechts unterschiedliche Bundes- und Landesregelungen existieren, die nicht aufeinander Bezug nehmen. Dass trotzdem der Umbruch von Grünland in den letzten Jahren angestiegen ist, spricht für ein Vollzugsproblem. Um den Vollzug zu verbessern, sollten Dauergrünland und Grünland im Ordnungsrecht definiert und einer einheitlichen Regelung unterworfen werden. Aufgrund seiner hohen ökologischen Bedeutung empfiehlt es sich, den Umbruch von Dauergrünland generell zu untersagen und nur eine Befreiungsmöglichkeit vorzusehen. Eine Befreiung sollte nur im Ausnahmefall und nur gegen Kompensation zulässig sein. Im Gegensatz dazu genügt bei Grünland ein präventiver Genehmigungsvorbehalt für bestimmte Flächen.

6. Reformation der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung ist mit ihren verursacherbezogenen Vermeidungs- und Kompensationspflichten ein wichtiges Instrument, welches den Bestand der natürlichen Lebensgrundlagen nicht nur qualitativ, sondern v.a. auch quantitativ absichern soll. Die Landwirtschaft wird von der Eingriffsregelung aufgrund der einschränkenden Auslegungen des Eingriffstatbestands, der gesetzlichen Regelvermutung in § 14 Abs. 2 BNatSchG und der Sonderregelungen in §§ 14 Abs. 3, 15 Abs. 3 BNatSchG aber kaum berührt. Dies ist zu überdenken. Es empfehlen sich tatbestandliche Klarstellungen zu stofflichen Eingriffen und zur Schwelle der Erheblichkeit bei landwirtschaftlichen Eingriffen sowie eine Reduzierung der Sonderregelungen, damit die Eingriffsregelung nicht bei 50 Prozent der Flächen ins Leere läuft. Eine pauschale Kompensationspflicht für landwirtschaftliche Bodennutzungen könnte hierbei einen guten Kompromiss zwischen den Interessen der Landwirte und den Interessen der Gesellschaft darstellen, welcher hohe Verwaltungskosten weiterhin vermeidet, aber nunmehr sicherstellt, dass die Landwirtschaft auch tatsächlich im Regelfall nicht den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege widerspricht. In Betracht kommen hier u.a. ein Mindestanteil an ökologischen Vorrangflächen oder produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen. Eine Eingriffsprüfung wäre dann nur bei grundlegenden Veränderungen von landwirtschaftlichen Flächen erforderlich. Mit einer pauschalen Kompensationspflicht ließen sich auch die rechtlichen und tatsächlichen Probleme beim besonderen Artenschutz minimieren. Die Geltung der Verursacherpflichten für Landwirte ist – entgegen der agrarfachlichen Bewertung in Kapitel 15 – unseres Erachtens auch dann notwendig, wenn die Anforderungen an die gute fachliche Praxis entsprechend der Empfehlungen (siehe oben 1. und 2.) rechtlich gestärkt werden, weil auch eine strikte Anforderungen enthaltende gute fachliche Praxis nicht Eingriffe in Natur und Landschaft vermeiden kann.

7. Abbau der Begünstigungen im Wasserrecht

Das Wasserrecht begünstigt die Landwirtschaft an verschiedenen Stellen, indem es bestimmte Kleingewässer vom Anwendungsbereich ganz oder teilweise ausnimmt, geringere Anforderungen stellt oder besondere staatliche Kompensationspflichten enthält (siehe §§ 2 Abs. 2, 38 Abs. 4, 52 Abs. 5, 62 Abs. 1, 63 Abs. 2, 78 Abs. 5 WHG). In Anbetracht der erheblichen negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf Gewässer ist zu überdenken, ob diese Sonderregelungen tatsächlich noch gerechtfertigt und sachlich angemessen sind.

8. Anwendbarkeit des Immissionsschutzrechts und Anhebung der Anforderungen zum Schutz der Atmosphäre

Landwirtschaftliche Schadstoffemissionen in die Atmosphäre sind bisher unzureichend sowohl im Agrarrecht als auch im Immissionsschutzrecht geregelt. Auf die landwirtschaftliche Bodennutzung ist das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) gar nicht anwendbar. Nur das Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht sowie das Bioenergierecht stellen Anforderungen, welche auch die Emissionen von Luftschadstoffen verringern. Bei den landwirtschaftlichen Anlagen ist das BImSchG anwendbar, allerdings fehlen hier konkretisierende Rechtsverordnungen und bleiben Treibhausgase unberücksichtigt. Da sowohl bei landwirtschaftlichen Tierhaltungs- und Biogasanlagen als auch bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung in relevanten Mengen Treibhausgase (CO₂, Methan, Lachgas) und andere Luftschadstoffe (z.B. Ammoniak, Feinstäube) emittiert oder freigesetzt werden, ist eine Anhebung der Anforderung zum Schutz der Atmosphäre vor Luftschadstoffen sowie eine Anwendbarkeit des BImSchG geboten.

Empfehlungen bezüglich planungsrechtlicher Anforderungen

9. Erweiterung der raumplanerischen Möglichkeiten

Trotz der sehr offenen Definition von raumplanerischen Zielen ist in der Literatur umstritten, inwieweit der Raumplanungsträger auch immissionsbezogene Umweltqualitätsziele oder emissionsbezogene Obergrenzen als Ziele festsetzen darf. Um die kumulativen Wirkungen vieler Nutzungen innerhalb einer Region zu begrenzen (z.B. Stickstoffeinträge oder Treibhausgasemissionen) und rechtliche Planungssicherheit herzustellen, empfiehlt es sich, im Raumordnungsgesetz diese Ziele ausdrücklich als mögliche Ziele vorzusehen, auch wenn sie nur bei genehmigungspflichtigen Anlagen zu berücksichtigen wären.

10. Beschränkung der privilegierten Anlagen im bauplanungsrechtlichen Außenbereich

Bisher sind landwirtschaftliche Anlagen, gewerbliche Tierhaltungsanlagen und Biogasanlagen bis 5 MW im Außenbereich privilegiert zulässig. Ein gestattender Bebauungsplan ist hier daher regelmäßig nicht nötig. Bei großen Tierhaltungsanlagen einschließlich der erforderlichen Gülle-, Dung- oder Silagelager können die Umweltauswirkungen auf die Umgebung erheblich sein, weshalb hier eine bauplanerische Entscheidung der betroffenen Gemeinde sinnvoll ist. Es empfiehlt sich daher, nicht nur bei Biogasanlagen, sondern auch bei landwirtschaftlichen oder gewerblichen Tierhaltungsanlagen die Privilegierung auf kleine Anlagen zu beschränken, wie es mit der aktuellen Novellierung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB für gewerbliche Tierhaltungsanlagen erfolgte. Die Differenzierung zwischen gewerblichen und landwirtschaftlichen Anlagen ist ebenfalls bei der

Raumordnungsklausel in § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB zu hinterfragen. Auch große landwirtschaftliche Anlagen sollten aufgrund ihrer Umweltauswirkungen den Standortvorgaben der Raumordnungsplanung und Flächennutzungsplanung unterliegen.

11. Erweiterung der anlagenbezogenen Festsetzungsmöglichkeiten der Baunutzungsverordnung

Kommunen können mit Bebauungsplänen die Errichtung von privilegierten und nicht privilegierten Anlagen im Außenbereich zulassen, aber auch untersagen. Sie haben es insofern bauplanungsrechtlich in der Hand, ob und – wenn ja – wo Tierhaltungs- und Biogasanlagen in ihrem Gebiet errichtet werden. Eine Ausweitung der planerischen Möglichkeiten ist aber hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzungen zu empfehlen, da der Kriterienkatalog in § 16 Abs. 2 BauNVO zwar baukörperbezogene Größenvorgaben erlaubt, aber Art und Anzahl der gehaltenen Tiere bzw. die Art und Menge des Gärsubstrates nicht festsetzbar sind. Dies ist nur im Rahmen von städtebaulichen Verträgen oder vorhabenbezogenen Bebauungsplänen möglich.

12. Modernisierung des Flurbereinigungsrechts

Das Flurbereinigungsrecht ist für das Verhältnis Landwirtschaft und Umwelt von erheblicher Bedeutung, da es u.a. Meliorationsmaßnahmen sowie die Errichtung von Ent- oder Bewässerungsanlagen oder Wegen planerisch vorbereitet und rechtsverbindlich genehmigt. Mit Hilfe der Flurbereinigung lassen sich aber auch in beschränktem Umfang Flächen für den Umweltschutz zusammenführen oder neu gewinnen. Das Gesetz bedarf einer sprachlichen Modernisierung und veränderten Schwerpunktsetzung, um stärker den Schutz und die Wiederherstellung von Ökosystemfunktionen und Landschaftselementen zu ermöglichen und den wirksamen Vollzug von naturschutzrechtlichen Kompensationspflichten für Flurbereinigungsmaßnahmen sicherzustellen.

13. Verstärkte Ausweisung von Wasserschutzgebieten zum Schutz von Oberflächengewässern vor landwirtschaftlichen Boden- und Stoffeinträgen

§ 51 Abs. 1 Nr. 3 WHG ermöglicht es, Wasserschutzgebiete rechtsverbindlich auszuweisen, um Oberflächengewässer vor dem Eintrag von Bodenbestandteilen sowie Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zu schützen. In Anbetracht der Belastungssituation der Gewässer und der anspruchsvollen Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie sollten die Länder verstärkt hiervon Gebrauch machen. Die schon empfohlene Aufhebung der Kompensationspflicht in § 52 Abs. 5 WHG würde die Festsetzung von Wasserschutzgebieten mit Anforderungen, die über die normale gute fachliche Praxis hinausgehen, wesentlich erleichtern. Denkbar wäre aber auch eine bundesrechtliche Ausweisungspflicht der Länder wie bei Natura 2000-Gebieten.

14. Erweiterung der kommunalen Planungshoheit in Bezug auf nichtbauliche Nutzungen

Wie oben ausgeführt würde ein Planungsinstrument, mit dem sich die Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung standörtlich bestimmen und konkretisieren lassen, die ordnungsrechtlichen Mindestanforderungen gut ergänzen. Gegenwärtig können die Kommunen zwar Art und Maß der baulichen Nutzungen in ihrem Gebiet bestimmen, nicht aber Art und Maß der nichtbaulichen Nutzungen einschließlich der landwirtschaftlichen Bodennutzungen verbindlich festsetzen. Da

kein verfassungsrechtlicher Grund ersichtlich ist, weshalb die kommunale Selbstverwaltungshoheit nur eine Planungshoheit für bauliche Nutzungen umfassen darf, sollte erwogen werden, die planerischen Möglichkeiten der Städte, Landkreise und Gemeinden entsprechend zu erweitern. Gesetzestechnisch einfach ist dies mit einer sprachlichen Erweiterung der Bauleitplanung zu einer Bodennutzungsplanung möglich. Die agrarfachliche Befürchtung, dass eine verbindliche kommunale Bodennutzungsplanung unabschätzbare Risiken für die örtliche Landwirtschaft erzeugen würde, teilen wir nicht. Planerische Festsetzungen, die ausgeübte und sich nach Lage der Dinge aufdrängende nichtbauliche Bodennutzungen einschränken, werden i.d.R. nicht ohne Kompensationen erfolgen können (ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums), so dass eine verantwortungsvolle, am Wohl der bürgerchaftlichen Allgemeinheit orientierte Planungspraxis, gewährleistet werden kann.

Empfehlungen bezüglich ordnungsrechtlicher Vollzugsinstrumente

15. Erweiterung der behördlichen Anordnungsbefugnisse

Anordnungsbefugnisse ermöglichen es den Behörden, rechtsverbindliche Verwaltungsakte zu erlassen, um im Einzelfall die Einhaltung der Gesetze durchzusetzen oder Anforderungen zu konkretisieren. Sie sollten daher in allen Gesetzen des Agrarumweltrechts vorhanden sein. Verbesserungsbedarf besteht hier v.a. im BBodSchG sowie im Flurbereinigungsrecht und bei den Klärschlamm- und Bioabfallverordnungen. Um den Behörden und Landwirten klar die behördlichen Befugnisse aufzuzeigen, empfiehlt es sich, neben allgemeinen Ermächtigungen auch Befugnisse zur einzelfallbezogenen Konkretisierung und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis in allen Gesetzen mit entsprechenden Anforderungen vorzusehen.

16. Vollständige Anwendung der Erlaubnispflicht bei landwirtschaftlichen Gewässerbenutzungen

Die Instrumente des öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsregimes sollten auch gegenüber landwirtschaftlichen Gewässerbeeinträchtigungen voll anwendbar und handlungsfähig sein. Daher sollte das wichtige Vollzugsinstrument der wasserrechtlichen Erlaubnis/Bewilligung auch vollständig auf die Landwirtschaft anwendbar sein. Es ist zu empfehlen, gesetzlich klarzustellen, dass und ab wann direkte und auch diffuse Stoffeinträge der Landwirtschaft zulassungspflichtige Gewässerbenutzungen i.S.v. § 9 WHG sind. Des Weiteren sollte die gewöhnliche landwirtschaftliche Entwässerung keine erlaubnisfreie Benutzung mehr sein und § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG gestrichen werden.

17. Klarstellungen hinsichtlich der Eingriffsgenehmigung und der Anzeigepflicht bei Natura 2000-Gebieten

Es empfiehlt sich, klar zu regeln, wann landwirtschaftliche Maßnahmen ein Eingriff i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG sind und einer Eingriffsgenehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG bedürfen. Denkbar ist hier auch die Nennung positiver oder negativer Maßnahmen. Bei der Anzeigepflicht in § 34 Abs. 6 BNatSchG ist derzeit rechtlich unklar, wann landwirtschaftliche Maßnahmen anzeigepflichtige Projekte sind, die Natura 2000-Gebiete beeinträchtigen könnten, und wann nicht. Da die europarechtlichen Anforderungen nicht nur an den Schutz der Gebiete und an die

Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung strenge Anforderungen stellen, sondern auch eine objektive Einstufung als Projekt verlangen, empfiehlt es sich, eine klar bestimmbare Anzeigepflicht oder Genehmigungspflicht zu normieren. Denkbar sind die Nennung von bestimmten landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen oder eine generelle Anzeige- oder Genehmigungspflicht für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung in oder in der Nähe von Natura 2000-Gebieten.

18. Einheitliche Zuständigkeit bei Anordnungen zum besonderen Artenschutz

In § 13 Pflanzenschutzgesetz wurden 2012 Vorschriften zum besonderen Artenschutz aufgenommen, die weitgehend gleichlautend sind zu § 44 BNatSchG. Um eine Aufsplitterung der behördlichen Zuständigkeiten beim Artenschutz zu vermeiden und die ökologische Fachkompetenz sicherzustellen, sollten auch bei Pflanzenschutzmitteln die Naturschutzbehörden für Anordnungen zuständig sein. Andernfalls kann es in der Praxis zu unterschiedlichen Standards für die gleiche Fläche kommen.

19. Erweiterung des Kreises der immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtigen Anlagen

Der Schutz vor Luftschadstoffen könnte verbessert werden, wenn der Kreis der genehmigungspflichtigen landwirtschaftlichen Anlagen im Anhang der 4. BImSchV erweitert und die Schwellen für Tierhaltungsanlagen, Güllelager und Biogasanlagen abgesenkt werden. Zugleich empfiehlt es sich auch zu prüfen, welche landwirtschaftlichen Acker-, Grünland- und Sonderkulturflächen nicht nur Anlagen im Sinne von § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG sein (siehe Nr. 12), sondern einem Genehmigungsvorbehalt unterworfen werden sollten (z.B. Maisanbauflächen).

20. Zeitliche Veränderung der Cross Compliance Prüfungen bei Direktzahlungen

Direktzahlungen sind jedes Jahr zu beantragen und zu genehmigen. Gegenwärtig wird dabei aber nicht die bisherige Einhaltung der Cross Compliance-Anforderungen geprüft, sondern es erfolgt eine nachträgliche Stichprobenkontrolle mit der Möglichkeit nachträglicher Beihilfekürzung. Um den Vollzug der Cross Compliance-Anforderungen zu verbessern, empfiehlt es sich, die Höhe der zu genehmigenden Beihilfen von der Einhaltung der Anforderungen im vorangegangenen Jahr abhängig zu machen und einen diesbezüglichen Nachweis vom antragstellenden Landwirt einzufordern.

21. Neue Genehmigungsvorbehalte im Dünge- und Pflanzenschutzrecht

In Anbetracht der erheblichen bestehenden Umweltauswirkungen von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ist zu empfehlen, auch für deren praktischen Einsatz Genehmigungsvorbehalte aufzustellen. Um übermäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, könnte der Genehmigungsvorbehalt sich auf einen Dünge- und Pflanzenschutzplan für einen bestimmten Bewirtschaftungszeitraum beziehen, der vom Landwirt vorzulegen wäre. Darin sollten die Landwirte auch Maßnahmen zur Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit (z.B. Zwischenfruchtanbau, Anteil der verbleibenden pflanzlichen Reststoffe) und alternative, nicht chemische Maßnahmen zum Pflanzenschutz (z.B. Fruchtfolgewechsel, mechanische oder biologische Schutzmaßnahmen) vorsehen. Um Unsicherheiten aufgrund von Witterungsunbilden, Krankheiten und Schädlingen zu berücksichtigen, muss der zu genehmigende Dünge-

und Pflanzenschutzplan auch mögliche Ersatz- und Notfallmaßnahmen nennen. In der Genehmigung könnte die Behörde standort- und einzelfallbezogen u.a. die Menge und Art der Mittel beschränken, Nährstoffüberschussgrenzen festsetzen oder die Schadschwellen für den integrierten Pflanzenschutz bestimmen. Denkbar wäre auch, dass die Behörden in der Genehmigung konkret bestimmte mechanische oder biologische Pflanzenschutzmaßnahmen vorschreiben und bestimmte Wirkstoffe für die betreffenden Flächen verbieten oder gestatten. Um den Verwaltungsaufwand für die Behörden und kleine landwirtschaftliche Betriebe zu begrenzen, empfiehlt es sich, erst ab einer bestimmten Betriebsgröße entsprechende Genehmigungsvorbehalte einzuführen und Betriebe des ökologischen Landbaus generell aufgrund der höheren Umweltstandards und des eigenen Zertifizierungssystems auszunehmen. Ob auch konventionell arbeitende Betriebe unter bestimmten Voraussetzungen den Betrieben des Ökolandbaus gleichgestellt werden können, bedarf noch näherer Aufklärung. Grundsätzlich können von Genehmigungsvorbehalten und den Voraussetzungen eines Genehmigungsverzichts deutliche Anreizwirkungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft ausgehen.

22. Landwirtschaftliche Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung als Alternative

Statt wie in Nr. 19 bis 20 für bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen Anzeige- und Genehmigungsvorbehalte auszubauen oder einzuführen, könnte auch eine allgemeine Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung für landwirtschaftliche Betriebe eingeführt werden. Dies hätte den Vorteil, dass sich die Zahl der Genehmigungsverfahren und -behörden stark reduzieren würde und gleichzeitig eine umfassende Würdigung und Prüfung der Bewirtschaftungskonzepte der Betriebe möglich wäre. In der Genehmigung könnte u.a. rechtsverbindlich über Art und Maß der möglichen Nutzungen (z.B. Acker oder Dauergrünland) entschieden werden und es könnten Biotop ausgewiesen sowie standortbezogene Umweltqualitätsziele und spezifische Umwelt- oder Naturschutzmaßnahmen anhand beizubringender Angaben über den Zustand der Flächen und der geplanten Bewirtschaftung festgelegt werden. Auch der Einsatz bestimmter Bewirtschaftungsmaßnahmen oder Geräte ließe sich betriebs- oder standortbezogen vorgeben oder untersagen (z.B. konservierende statt pflügende Bodenbearbeitung). Mit Blick auf Genehmigungsverzichte gilt das unter Rn. 21 Gesagte.

Priorisierung der Handlungsempfehlungen

Eine Prioritätensetzung hinsichtlich der einzelnen rechtlichen Handlungsoptionen ist abhängig von den zu erreichenden Zielen und zu berücksichtigenden oder zu beachtenden Bedingungen. Die gesellschaftlichen Ziele im Bereich der Agrar- und Umweltpolitik sind vielfältig. Da die politische Zielfindung nicht vorweggenommen werden kann, sind in der nachfolgenden Tabelle die rechtlichen Handlungsoptionen anhand verschiedener möglicher Zielsetzungen priorisiert.

Tabelle 35: Priorisierungsempfehlungen der rechtlichen Handlungsoptionen anhand möglicher gesellschaftlicher Zielsetzungen

gesellschaftliche Zielsetzungen	rechtliche Handlungsoptionen																					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Verbesserung der Rechtssystematik		x		x	x	x		x	x		x			x		x		x				
größere Verständlichkeit und Bestimmtheit des Rechts		x	x	x	x	x			x			x	x			x	x					
mehr Rechtssicherheit für Landwirte und Behörden		x							x		x			x	x	x	x	x		x	x	x
bessere Umsetzung von Europarecht					x		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x			x	x
geringer normativer Änderungsaufwand				x			x	x	x	x	x		x	x	x			x				
mehr Umweltschutz durch Verbesserung des Vollzugs		x		x	x	x		x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
mehr Umweltschutz durch Abbau bestehender begünstigender Sonderregelungen			x	x	x	x	x	x		x		x	x		x	x	x		x			
mehr Umweltschutz durch Anhebung des Anforderungsniveaus	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x								x		x	x
mehr Mitbestimmung der Bürger									x	x	x	x		x								
mehr Möglichkeiten zu standortbezogenen Anforderungen	x	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x
bessere Verwirklichung des Verursacherprinzips	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x
keine unmittelbare Erhöhung der Verwaltungskosten	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	x		x					x		
allgemeine politische Anschlussfähigkeit			x	x	x				x	x	x	x	x		x			x				
wichtige Maßnahmen für größtmöglichen Umweltschutz	x	x	x		x	x				x			x		x		x					x

Erläuterungen: x zu empfehlen; 1. Generelle Anhebung des Anforderungsniveaus der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung; 2. Spezifische Anforderungen an die gute fachliche Praxis und Anordnungsbefugnisse in allen Umweltgesetzen; 3. Einheitliche Standards für alle Dünge- bzw. Pflanzenschutzmittel; 4. Überführung der beihilferechtlichen Mindestanforderungen ins Ordnungsrecht; 5. Vereinheitlichung des Schutzes von Dauergrünland und Grünland; 6. Reformation der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung; 7. Abbau der Begünstigungen im Wasserrecht; 8. Anwendbarkeit des Immissionsschutzrechts und Anhebung der Anforderungen zum Schutz der Atmosphäre; 9. Erweiterung der raumplanerischen Möglichkeiten; 10. Erweiterung der anlagenbezogenen Festsetzungsmöglichkeiten der Baunutzungsverordnung; 11. Modernisierung des Flurbereinigungsrechts; 12. Verstärkte Ausweisung von Wasserschutzgebieten zum Schutz von Oberflächengewässern vor landwirtschaftlichen Boden- und Stoffeinträgen; 13. Erweiterung der kommunalen Planungshoheit in Bezug auf nichtbauliche Nutzungen; 14. Erweiterung der behördlichen Anordnungsbefugnisse; 15. Vollständige Anwendung der Erlaubnispflicht bei landwirtschaftlichen Gewässerbenutzungen; 16. Klarstellungen hinsichtlich der Eingriffsgenehmigung und der Anzeigepflicht bei Natura 2000-Gebieten; 17. Einheitliche Zuständigkeit bei Anordnungen zum besonderen Artenschutz; 18. Erweiterung des Kreises der immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtigen Anlagen; 19. Zeitliche Veränderung der Cross Compliance Prüfungen bei Direktzahlungen; 20. neue Genehmigungsvorbehalte im Dünge- und Pflanzenschutzrecht; 21. Landwirtschaftliche Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung als Alternative

Quelle: eigene Darstellungen

Literaturverzeichnis

- Agena, C.-A. (2012), Der Vollzug der landwirtschaftlichen „Grundsätze der guten fachlichen Praxis“ nach § 5 Abs. 2 BNatSchG, in: *Natur und Recht (NuR)*, S. 297-307.
- Agena, C.-A., Dreesmann, S. (2009), Die Umstellung auf ökologischen Landbau als Kompensationsmaßnahme für Eingriffe in Natur und Landschaft, in: *Natur und Recht (NuR)*, S. 594-608.
- Agrarheute (2013a), EU-Agrarreform: alle Details auf einen Klick, www.agrarheute.com/gap-beschluesse-ueberblick (Abgerufen am 2.7.2013).
- Agrarheute (2013b), Bundesrat winkt Baugesetznovelle durch, www.agrarheute.com/bundesrat-bau-gesetzbuch (Abgerufen am 4.5.2013).
- AID – Auswertungs- und Informationsdienst für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten e.V. (1991), *Flurbereinigung, Landwirtschaft und Naturschutz*, Heft 1190, 31 S.
- Albrecht, J., Leibenath, M. (2008), Biotopverbund im Planungsrecht, in: *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, S. 518-526.
- Allen, B., Buckwell, A., Baldock, D., Menadue, H. (2012), Maximising environmental benefits through ecological focus areas, Land Use Policy Group (LUPG) / Institute for European Environmental Policy (IEEP), London (UK), ieep.org.uk/assets/949/IEEP_2012_Delivering_environmental_benefits_through_ecological_focus_areas.pdf (Abgerufen am 5.7.2013), 50 S.
- Anders, K. (2013), Reden wir über Landschaft!, in: *LandInForm – Magazin für Ländliche Räume*, S. 28-29.
- Baehr, T. (2005), Verhaltenssteuerung durch Ordnungsrecht: das Vollzugsdefizit als Verfassungsproblem, *Common goods*, Band 14, Baden-Baden, Nomos, 139 S.
- Balzer, S., Ellwanger, G., Rath, U., Schröder, E., Ssymank, A. (2008), Verfahren und erste Ergebnisse des nationalen Berichts nach Artikel 17 der FFH-Richtlinie, in: *Natur und Landschaft (NuL)*, S. 111-117.
- Bartlsperger, R. (1996), Planungsrechtliche Optimierungsgebote, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, S. 1-12.
- Bartlsperger, R. (2003), Die öffentlichrechtliche Eigentumseinschränkung im situationsbedingten Gemeinschaftsinteresse, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, S. 1473-1486.
- Bathe, F. (2010), Die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland – eine vergleichende Analyse der Entwürfe der Bewirtschaftungspläne, *UFZ-Bericht 1/2010*, Leipzig, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, 128 S.
- Battis, U., Krautberger, M., Löhr, R.-P. (2007), *BauGB – Baugesetzbuch*, 10. Aufl., München, C.H. Beck, 1488 S.
- Bauer, F. (2011), Die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts in Deutschland: Untersucht am Beispiel der Verwaltungsverfahrens- und Gerichtspraxis auf dem Gebiet der Bundesfernstraßenplanung, *Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft* Nr. 360, Baden-Baden, Nomos, 334 S.
- Baumgarten, K. (2008), *Rechtliche Rahmenbedingungen einer naturverträglichen Landnutzung*, Hamburg, Verlag Dr. Kovac, 446 S.

- Bayerisches Landesamt für Umwelt (2004), Zusammenfassung der Berichte zur Bestandsaufnahme 2004 in Bayern – Berichte an die Europäische Kommission gemäß Art. 5, Anhang II und Anhang III, sowie Art. 6, Anhang IV, der WRRL, München, 103 S.
- BayLfL – Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (2012a), Bodenerosion – Ermittlung des Bodenabtrags, www.lfl.bayern.de/iab/bodenschutz/06558/index.php (Abgerufen am 5.6.2012).
- BayLfL – Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (2012b), Oberflächenabfluss, Boden- und Nährstoffaustrag, www.lfl.bayern.de/iab/bodenschutz/08131/ (Abgerufen am 5.6.2012).
- BayStMELF/BayStMUG – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (2009), Cross Compliance 2009: Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen, München, 90 S.
- Beck, T. H. (1998), Landbauliche Maßnahmen – ihre Auswirkungen auf Bodenleben und Bodenfruchtbarkeit, in: Arbeiten der DLG (Arb. DLG), S. 13-27.
- Belger, G. (2012), Das Agrarbeihilferecht, Forum Umwelt-, Agrar- und Klimaschutzrecht, Band 3, Baden-Baden, Nomos, 242 S.
- Bender, S., Bowyer, P., Schaller, M. (2012), Bedarfsanalyse Klimawandel: Fragen an die Land- und Wasserwirtschaft, CSC Reports, Report 4, Climate Service Center, www.climate-service-center.de/imperia/md/content/csc/csc_report4.pdf (Abgerufen am 25.4.2013), 72 S.
- Benz, A., Koch, H.-J., Suck, A., Fizek, A. (2008), Verwaltungshandeln im Naturschutz: Herausforderungen und Folgen veränderter Rahmenbedingungen, Naturschutz und Biologische Vielfalt Nr. 66, Bonn-Bad Godesberg, Bundesamt für Naturschutz, 165 S.
- Berchter, D. (2007), Die Eingriffsregelung im Naturschutzrecht, Defizite und Möglichkeiten zur Effektivierung des Gesetzesvollzugs, Baden-Baden, Nomos, 306 S.
- Berger, G., Pfeffer, H. (2012), Biologische Vielfalt statt Weizen?, in: Neue Landwirtschaft, S. 36-38.
- Berger, G., Pfeffer, H., Kalettka, T. (2011), Amphibienschutz in kleingewässerreichen Ackerbaugebieten, Rangsdorf, Natur & Text in Brandenburg, 383 S.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2002), Vilmer Visionen 2002 – Perspektiven und Strategien für die Landschaftsplanung – Ergebnisse eines gleichnamigen Expertenworkshops des BfN vom 5. bis 7. Juni 2002 auf der Insel Vilm, Bonn, 7 S.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2007), Landschaftsplanung – Grundlage vorsorgenden Handelns, Bonn, 52 S.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2008a), Daten zur Natur, Bonn, 368 S.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2008b), Effektiver Klimaschutz braucht den Naturschutz (Pressemitteilung), Bonn.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2008c), Where have all the flowers gone? Grünland im Umbruch, Bonn, 20 S.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2012), Daten zur Natur 2012, Bonn, 446 S.
- Bioland (2010), Klimaschutz & Biolandbau in Deutschland: Die Rolle der Landwirtschaft bei der Treibhausgasminderung, Biolandbau als Lösungsstrategie für eine klimaschonende Lebensmittelerzeugung, Mainz, 44 S.

- Birkel, K. (2013), Masse statt Klasse - Eine Haltung, die krank macht: Über den Antibiotikaeinsatz in der Tierhaltung und die Zunahme von resistenten Bakterien, Wiesbaden, Martin Häusling, MEP - Die Grünen - Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament, 48 S.
- Blackbourn, D. (2007), Die Eroberung der Natur – eine Geschichte der deutschen Landschaft, München, Dt. Verlags-Anstalt, 592 S.
- Blainey, M., Ganzleben, C., Goldenman, G., Pratt, I. (2008), The benefits of strict cut-off criteria on human health in relation to the proposal for a regulation concerning plant protection products – This study was requested by the European Parliament's Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, IP/A/ENVI/ST/2008-18, Brüssel, European Parliament, 62 S.
- Blume, H.-P. (2004), Handbuch des Bodenschutzes, 3. Aufl., Landsberg am Lech, ecomed, 913 S.
- Blume, H.-P., Horn, R., Thiele-Bruhn, S. (2011), Handbuch des Bodenschutzes, 4. Aufl., Weinheim, Wiley-VCH Verlag, 757 S.
- BMELF – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999), Gute fachliche Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung, Informationsbroschüre, Bonn, 24 S.
- BMELF – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000), Gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz, Bonn (abgedruckt auch als Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz, Bundesanzeiger Nr. 220a vom 21.11.1998), 60 S.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2004), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2004, Münster-Hiltrup, Landwirtschaftsverlag, 549 S.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010), Gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz: Grundsätze für die Durchführung, Bundesanzeiger Nr. 76a vom 21.5.2010, Bonn, 71 S.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011a), Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2011 – 2014 und Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“: Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels (2009 – 2025), Bonn, 125 S.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011b), Statistischer Monatsbericht 5/2011, Bonn, 84 S.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011c), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2011, Münster-Hiltrup, Landwirtschaftsverlag, 602 S.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011d), Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2011, Bonn, 108 S.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011e), Förderung von einzelbetrieblichen Beratungsmaßnahmen in Bezug auf den Klimawandel, auf erneuerbare Energien, zur Wasserwirtschaft, zur biologischen Vielfalt sowie zu Maßnahmen zur Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors, www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/GAK-Foerderungsgrundsaeetze/2011/GrundsaeetzeEinzelbetrieblicheFoerderungTeilD.pdf (Abgerufen am 12.10.2012), 2 S.

- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011f), Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 – 2013, Überarbeitete Fassung vom 4.10.2011, www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Strategiepapier.pdf?__blob=publicationFile (Abgerufen am 5.7.2013), 75 S.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012a), Behandlungsindex (BI) – Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, www.nappflanzenschutz.de/indikatoren-und-analysen/behandlungsindex-bi/ (Abgerufen am 27.11.2012).
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012b), Betriebe und Flächen des ökologischen Landbaus in Deutschland (1994 – 2010), www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/OekologischerLandbau/OekolandbauInDeutschlandTabelle2.pdf?__blob=publicationFile (Abgerufen am 5.7.2013).
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012c), Bundesministerin Aigner: „Flächenverbrauch in Deutschland muss deutlich reduziert werden“, Pressemitteilung Nr. 198 vom 4.7.12, www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/198-AI-Bundeskabinett-beschliesst-Novelle-des-Baugesetzbuchs.html (Abgerufen am 4.7.2012).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2008), Grundwasser in Deutschland, Reihe Umweltpolitik, www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3642.pdf (Abgerufen am 2.2.2012).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2009), Strom aus erneuerbaren Energien: Zukunftsinvestition mit Perspektive, Berlin, 35 S.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2010a), Die Wasserrahmenrichtlinie – Auf dem Weg zu guten Gewässern, Ergebnisse der Bewirtschaftungsplanung 2009 in Deutschland, Berlin, 76 S.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2010b), Indikatorenbericht 2010 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt, Bonn, 88 S.
- BMU/BMELV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008), Nitratbericht 2008, Bonn, 68 S.
- BMU/BMELV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012), Nitratbericht 2012, Bonn, 94 S.
- BMVEL – Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002), Gute fachliche Praxis zur Vorsorge gegen Bodenschadverdichtungen und Bodenerosion, Bonn, 107 S.
- BMWi/BMU – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2010), Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung (beschlossen am 28.9.2010 von der Bundesregierung), Berlin, 36 S.
- Boland, H., Thomas, A., Ehlers, K. (2005), Beratung landwirtschaftlicher Unternehmen in Deutschland – Analyse unter Berücksichtigung der Anforderungen von Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 zu Cross Compliance im Auftrag des Ministeriums für Verbraucherschutz,

- Ernährung und Landwirtschaft, Bonn,
www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/ExpertiseBeratung.pdf?__blob=publicationFile (Abgerufen am 5.7.2013), 98 S.
- Borchardt, K.-D. (2011), Agrarpolitik im Umbruch? Die zukünftigen politischen Leitlinien, Vortrag gehalten auf dem Workshop „Erhalt der Biodiversität in der Agrarlandschaft“ am 12. Januar 2011 in Berlin, ecologic-events.eu/Agrarpolitik2013/documents/BorBorcha_Agrarpolitik_im_Umbruch.pdf (Abgerufen am 10.4.2012).
- Börner, M. (2007), Wer Vielfalt sät, schafft Lebensräume! Von monotonen Ackerbrachen und Stilllegungsflächen zu wertvollen Habitaten, Endbericht des DBU-Projektes (AZ 20271): „Lebensraum Brache“ – wildtierfreundliche Maßnahmen im Agrarbereich, www.lebensraum-brache.de/_downloads/service/downloads/eigene/2007_Endbericht_Lebensraum_Brache.pdf (Abgerufen am 26.9.2012), 84 S.
- Brand-Saßen, H. (2008), So kapitalintensiv wie kein anderer Wirtschaftszweig: Wie sich die Finanzierung der Landwirtschaft geändert hat, in: Brand-Saßen/Golter/Köhne (Hrsg.), Landwirtschaft im Umbruch: Agrarpolitik, Markt, Strukturen und Finanzierung seit den siebziger Jahren, Stuttgart (Hohenheim), Eugen Ulmer, S. 179-208.
- Bräuning, A., Klöcking, B. (2008), Auswirkungen von Klimaänderungen auf den Bodenwasserhaushalt in Sachsen, in: Umweltbundesamt, UBA-Workshop, Böden im Klimawandel – Was tun?! am 22./23. Januar 2008, UBA-Texte 25/2008, Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt, S. 27-36.
- Breuer, R. (2004), Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl., NJW-Schriftenreihe, München, C.H. Beck, 931 S.
- Breuer, R. (2007), Praxisprobleme des deutschen Wasserrechts nach der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, in: Natur und Recht (NuR), S. 503-513.
- Brinktrine, R. (2003), Die Landwirtschaftsklauseln des Bundesnaturschutzgesetzes im Wandel der Zeiten, in: Götz/Winkler, Jahrbuch des Agrarrechts V, Köln, Heymanns, S. 1-26.
- Brouwer, F., Silvis, H. (2011), Rural areas and the environment, in: Oskam/Meester/Silvis (Hrsg.), EU policy for agriculture, food and rural areas, 2. Aufl., Wageningen, Wageningen Academic Publishers, S. 345-357.
- Brühl, C. A., Schmidt, T., Pieper, S., Alscher, A. (2013), Terrestrial pesticide exposure of amphibians: An underestimated cause of global decline?, Scientific reports 3, Article number 1135, doi:10.1038/srep01135, 4 S.
- Bückmann, W., Lee, Y. H. (2008), Schlüsselthemen eines nachhaltigen europäischen Bodenschutzes, in: Natur und Recht (NuR), S. 1-15.
- Buller, H. (2000), The Agri-Environmental Measures (2078/92), in: Brouwer/Lowe (Hrsg.), CAP Regimes and the European Countryside, Prospects for Integration Between Agricultural, Regional and Environmental Policies, Wallingford, CABI Publishing, S. 199-211.
- Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (1998), Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten, www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien (Abgerufen am 12.3.2012).
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Düngeverordnung (2012), Evaluierung der Düngeverordnung – Ergebnisse und Optionen zur Weiterentwicklung: Abschlussbericht im Auftrag

- des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut, 245 S.
- B.Ä.K. – Bundesärztekammer (2013), Empfehlungen der Bundesärztekammer zur ärztlichen Fortbildung, www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=1.102.104 (Abgerufen am 18.9.2013).
- Bundesregierung (2002), Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin, 343 S.
- Bundesregierung (2007), Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt, Berlin, 178 S.
- Bundesregierung (2008a), Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Berlin, 78 S.
- Bundesregierung (2008b), Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – Für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin, 224 S.
- Bundesregierung (2008c), Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, Bonn, BMELV, 35 S.
- Bundesregierung (2009), Zweiter Bodenschutzbericht der Bundesregierung, Berlin, 119 S.
- Bundesregierung (2011a), Agrarpolitische Bericht 2011 der Bundesregierung, Deutscher Bundestag Drucksache (BT-Drs.) 17/5810, Berlin, 116 S.
- Bundesregierung (2011b), Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich, Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Energiewende (6.6.2011), www.bmu.de/energiewende/beschluesse_und_massnahmen/doc/47465.php (Abgerufen am 5.6.2012).
- Bundesregierung (2012), Nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Fortschrittsbericht 2012, Berlin, 379 S.
- Bundesregierung (2013), Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, Bonn, BMELV, 75 S.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (1954), Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1954 – 1 PBvV 2/52 – über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzes, Tübingen, Mohr Siebeck, BVerfGE 3, 407-439 S.
- BVL – Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2012a), Berichte zu Pflanzenschutzmitteln 2011: Jahresbericht Pflanzenschutz-Kontrollprogramm, www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/04_Pflanzenschutzmittel/08_psm_kontrollprg/archiv/pskp_berichte_table.html?nn=1528868 (Abgerufen am 22.5.2013), 45 S.
- BVL - Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (Wallmann, J., Preuss, J., Bender, A.) (2012b), Erfassung von Antibiotika-Abgabemengen gemäß DIMDI-AMV, http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/07_Bundesamt/Veranstaltungen/Infotag_vortrag_wallmann.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 20 S.
- BVL – Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2013), Berichte zu Pflanzenschutzmitteln 2012: Jahresbericht Pflanzenschutz-Kontrollprogramm, http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/04_Pflanzenschutzmittel/08_psm_kontrollprg/psm_KontrolleUeberwachung_pskp_jahresbericht2012.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Abgerufen am 30.9.2013), 52 S.
- Calliess, C. (2001), Rechtsstaat und Umweltstaat – zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsverhältnisse, Jus publicum Nr. 71, Tübingen, Mohr Siebeck, 685 S.

- Cansier, D. (1994), Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Umweltschutz und der Spielraum für ökonomische Instrumente, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 642-647.
- Childers, D. L., Corman, J., Edwards, M., Elser, J. J. (2011), Sustainability Challenges of Phosphorus and Food: Solutions from Closing the Human Phosphorus Cycle, in: BioScience, S. 117-124.
- Chmielewski, F.-M. (2011), Wasserbedarf in der Landwirtschaft, in: Lozán et al. (Hrsg.), Warnsignal Klima – Genug Wasser für alle?, 3. Aufl., www.climate-service-center.de/imperia/md/content/csc/warnsignalklima/Warnsignal_Klima_Wasser_Kap2_2.3_Chmielewski.pdf (Abgerufen am 16.4.2013), S. 149-156.
- Cholewa, W., Dyong, H., von der Heide, H. J., Arenz, W. (2011), ROG – Raumordnung in Bund und Ländern – Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, 5. Aufl., Stuttgart, Kohlhammer.
- Cooper, T., Hart, K., Baldock, D. (2009): The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No. 30-CE-0233091/00-28, London, Institute for Environmental Policy, 351 S.
- Council of the European Union (2013), Press Release to 3249th Council meeting, Agriculture and Fisheries, Luxembourg, 24-25 June 2013, Press Release 11372/13, Luxembourg, Council of the European Union, 14 S.
- Czybulka, D. (2008), Ist das Erste Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes europarechtskonform?, in: Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 20-27.
- Czybulka, D., Hampicke, U., Litterski, B., Schäfer, A., Wagner, A. (2012), Produktionsintegrierte Kompensation: Rechtliche Möglichkeiten, Akzeptanz, Effizienz und naturschutzgerechte Nutzung, Initiativen zum Umweltschutz, Band 86, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 281 S.
- Czychowski, M., Reinhardt, M. (2010), WHG – Wasserhaushaltsgesetz – Kommentar, 10. Aufl., München, C.H. Beck, 1304 S.
- Dabbert, S., Häring, A., Zanolli, R. (2002), Politik für den Ökolandbau, Stuttgart (Hohenheim), Eugen Ulmer, 121 S.
- Daly, H. E. (2007), The steady-state economy and peak oil, in: Ecological Economics and Sustainable Development: Selected Essays of Herman Daly, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd, S. 117-124.
- DBV – Deutscher Bauernverband (2010), Grundsatzposition des Deutschen Bauernverbandes (DBV) zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013, Berlin.
- DBV – Deutscher Bauernverband (2012), Agrarumweltprogramme bei Landwirten geschätzt, Deutsche Landwirte setzen verstärkt auf Umweltschutzmaßnahmen, Pressemeldungen, www.bauernverband.de/agrarumweltprogramme-landwirten-geschaetzt (Abgerufen am 11.7.2012).
- DBV – Deutscher Bauernverband (2013), Verantwortungsvolle Wassernutzung durch Landwirtschaft in Deutschland, Pressemitteilung, www.bauernverband.de/verantwortungsvolle-wassernutzung-landwirtschaft-deutschland (Abgerufen am 14.5.2013).
- DeBiMo – Deutsches Bienenmonitoring (2011), durchgeführt von Universität Hohenheim, Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES), Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Länderinstitut für Bienenkunde Hohen Neuendorf e.V., Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen, Bayerische Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau,

- Fachzentrum Bienen, Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum Westerwald-Osteifel, Schlussbericht eingereicht bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) – Deutsches Bienenmonitoring – „DeBiMo“ – Projektzeitraum: 01/2010 – 12/2010, 35 S.
- Degenhart, C. (2011), Regelungsmöglichkeiten des Bundes zur Gleichstellung von Ersatzgeld und Naturalkompensation im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, www.bfn.de/0320_veroe.html (Abgerufen am 28.11.2012).
- Detterbeck, S. (2012), Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 10. Aufl., Lernbücher Jura, München, C.H. Beck, 686 S.
- Deutsch, M. (2010), Raumordnung als Auffangkompetenz? – Zur Regelungsbefugnis der Raumordnungspläne, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1520-1524.
- Diakosavvas, D., Osterburg, B. (2011), Green services, in: Oskam/Meester/Silvis (Hrsg.), EU policy for agriculture, food and rural areas, 2. Aufl., Wageningen, Wageningen Academic Publishers, S. 377-383.
- Dombert, M. (2004), Langfristige Gülleabnahmeverträge als Voraussetzung für die Zulassung von Tierhaltungsanlagen, in: Agrar- und Umweltrecht (AUR), S. 146-148.
- Dombert, M., Witt, K. (2011), Agrarrecht, München, C.H. Beck, 1058 S.
- Doran, G. T. (1981), There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives, in: Management Review, S. 35-36.
- dpa (2012), Uran-Grenzwert im Trinkwasser in der Uckermark überschritten, in: Märkische Allgemeine v. 25.6.2012.
- Drastig, K., Prochnow, A., Brunsch, R. (2010), Wassermanagement in der Landwirtschaft, Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppen IAG Globaler Wandel – Regionale Entwicklung, Berlin, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 58 S.
- Driescher, E. (2003), Veränderungen an Gewässern Brandenburgs in historischer Zeit, Studien und Tagungsberichte, Band 47, Potsdam, Landesumweltamt Brandenburg, 74 S.
- Drösler, M., Freibauer, A., Adelman, W., Augustin, J., Bergman, L. et al. (2011), Klimaschutz durch Moorschutz in der Praxis – Ergebnisse aus dem BMBF-Verbundprojekt „Klimaschutz – Moornutzungsstrategien“ 2006 – 2010, Arbeitsberichte aus dem vTI-Institut für Agrarrelevante Klimaforschung, Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut, 21 S.
- Drösler, M. et al. (2009), Schutz vorhandener Kohlenstoffspeicher: klimafreundliche Moornutzung, in: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Fachtagung: Aktiver Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel – Beiträge der Agrar- und Forstwirtschaft, 15./16. Juni 2009, S. 26-27.
- Dupraz, P., van den Brink, A., Latacz-Lohmann, U. (2011), Nature preservation and production, in: Oskam/Meester/Silvis (Hrsg.), EU policy for agriculture, food and rural areas, 2. Aufl., Wageningen, Wageningen Academic Publishers, S. 359-370.
- Durner, W. (2009), Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms, in: Natur und Recht (NuR), S. 77-85.
- Düwel, O., Utermann, J. (2007), Humusversorgung der (Ober-)Böden in Deutschland – Status quo, in: Hüttel/Rechtel/Bens (Hrsg.), Humusversorgung von Böden in Deutschland, Berlin, Umweltbundesamt, Ziff. 8.1.

- DVL – Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (2010), Kleine Fließgewässer kooperativ entwickeln. Erfolgsmodelle für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Ansbach, 70 S.
- DVL – Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. Landesbüro Sachsen (2012), Naturschutzberatung in Sachsen hat sich etabliert, sachsen.lpv.de/naturschutzberatung.html (Abgerufen am 12.7.2012).
- DVS – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (2010), ELER in Deutschland – Maßnahmensteckbriefe zu den Agrarumweltmaßnahmen (EU-Code 214 & 215), www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/05_Service/Publikationen/Massnahmensteckbriefe/Massnahmensteckbriefe_214_netz_006.pdf (Abgerufen am 20.3.2013).
- DVS – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012a), Naturschutzberatung, www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/naturschutzberatung/ (Abgerufen am 12.7.2102).
- DVS – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012b), Naturschutzberatung in den Ländern, www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/naturschutzberatung/in-den-laendern/ (Abgerufen am 12.7.2012).
- DVS – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (2013), ELER-Hintergrund, www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/eler/eler-hintergrund/ (Abgerufen am 20.9.2013).
- Eberhardt, W. (2011), Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste (Artikel 16), in: Grajewski (Hrsg.), Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014: Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, 08/2011, Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut, S. 55-57 und 62-64.
- Eckardt, F., Kruschinski, H.-U. (2008), Bioenergieanlagen: Planungsrechtliche Minimierung möglicher Nutzungskonflikte, in: Zeitschrift für Neues Energierecht (ZNER), S. 7-12.
- Eckert, H., Breitschuh, G. (2000), Kriterien für eine bodenschonende Landbewirtschaftung, in: Rosenkranz/Einsele/Harreß, Bodenschutz – Ergänzbare Handbuch der Maßnahmen und Empfehlungen für Schutz, Pflege und Sanierung von Böden, Landschaft und Gewässer, Nr. 4050, Berlin, Schmidt.
- EEA – European Environment Agency (2007), Briefing small water bodies – EEA/ADS/06/001 – Water (small rivers), Kopenhagen, 28 S.
- EEA – European Environment Agency (2009), Small water bodies – Assessment of status and threats of standing small water bodies – EEA/ADS/06/001 – Water, Kopenhagen, 109 S.
- EEA – European Environment Agency (2010), EU 2010 biodiversity baseline, EEA Report 12/2010, Kopenhagen, 126 S.
- EEA – European Environment Agency (2012), European waters – assessment of status and pressures, EEA-Reports 8, Kopenhagen, 100 S.
- EEA – European Environment Agency (2013), The European Grassland Butterfly Indicator: 1990 – 2011, Technical report No 11/2013, Luxemburg, EEA, 36 S.
- Eichenauer, J. (1994), Das historische Verhältnis von Flurbereinigung und Naturschutz/ Landschaftspflege, in: Berichte der Landwirtschaft, S. 329-450.

- Ekardt, F. (2001), Steuerungsdefizite im Umweltrecht, Wilfried Erbguth, Wissenschaftliche Schriften: Abhandlungen zum Öffentlichen Recht, Sinzheim, Por Universitate Verlag, 572 S.
- EPCN – European Pond Conservation Network (2010), Das Kleingewässer-Manifest, campus.hesge.ch/epcn/pdf_files/manifesto/EPCN-manifesto-german.pdf (Abgerufen am 19.7.2012), 20 S.
- Epiney, A., Gammenthaler, N. (2009), Das Rechtsregime der Natura-2000-Schutzgebiete: ein Beitrag zur Auslegung des Art. 6 RL 92/43 und seiner Umsetzung in ausgewählten Mitgliedstaaten, Baden-Baden, Nomos, 401 S.
- EU-BKF (2013), FAQ – Fragen und Antworten zum BKRfQG für Berufskraftfahrer: Lkw | Bus, www.eu-bkf.de/de/home/bkrfqq/faq_haeufige_fragen.htm (Abgerufen am 18.9.2013).
- Europäische Kommission (2000), Natura 2000 – Gebietsmanagement – Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, Brüssel, 77 S.
- Europäische Kommission (2006a), Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Hin zu einer thematischen Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden, Brüssel, KOM (2006) 372 endg., 14 S.
- Europäische Kommission (2006b), Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmes für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, KOM (2006) 232 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2006c), Thematische Strategie für den Bodenschutz, KOM (2006) 231 endg., Brüssel, 14 S.
- Europäische Kommission (2007), Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Regelung für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance), KOM (2007) 147 endg., Brüssel, 11 S.
- Europäische Kommission (2008a), ClimSoil – Review of existing information on the interrelations between soil and climate change, Technical Report 048, Brüssel, 212 S.
- Europäische Kommission (2008b), Überprüfung der Umweltpolitik 2007, KOM (2008) 409 endg., Brüssel, 12 S.
- Europäische Kommission (2010a), Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, Mitteilung an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2010) 672 endg., Brüssel, 18 S.
- Europäische Kommission (2010b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der landwirtschaftlichen Betriebsberatung gemäß den Artikeln 12 und 13 der Verordnung (EG) 73/2009 des Rates, KOM (2010) 665 endg., Brüssel, 15 S.
- Europäische Kommission (2011a), Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2011) 244 endg., Brüssel, 20 S.
- Europäische Kommission (2011b), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, KOM (2011) 625 endg., Brüssel, 78 S.

Europäische Kommission (2011c), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, KOM (2011) 628, Brüssel, 108 S.

Europäische Kommission (2011d): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), KOM (2011) 627 endg., 156 S.

Europäische Kommission (2012a), Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC): River Basin Management Plans, Commission Staff Working Document SWD (2012) 379 1/30, European Overview (1/2), Brüssel, 120 S.

Europäische Kommission (2012b), Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik, europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/128075_de.htm (Abgerufen am 7.12.2012).

Europäische Kommission (2013a), Häufig gestellte Fragen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und zur Landwirtschaft in Europa, MEMO/13/631 vom 28.6.2013, europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_de.htm (Abgerufen am 18.9.2013).

Europäische Kommission (2013b), GAP-Reform – Erläuterung der wichtigsten Aspekte, MEMO/13/621 vom 26.6.2013, europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_de.htm (Abgerufen am 18.9.2013).

Europäische Kommission – Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2012), The 1992 reform („MacSharry reform“) – Agriculture and rural development, ec.europa.eu/agriculture/cap-history/1992-reform/ (Abgerufen am 29.8.2013).

Europäische Kommission – Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2013), CAP expenditure and CAP reform path (2007 constant prices), ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf (Abgerufen am 12.3.2013), 1 S.

Europäische Kommission – Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (o.J.), Modulation und andere Mittelumschichtungen vom EGFL zum ELER, ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-modulation_de.pdf (Abgerufen am 30.8.2012).

Europäisches Parlament (2013), New farm policy clears key hurdle: Agriculture MEPs endorse CAP reform deal, Press release – Agriculture – 30-09-2013 – 18:37, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20130930IPR21124/html/New-farm-policy-clears-key-hurdle-Agriculture-MEPs-endorse-CAP-reform-deal> (Abgerufen am 4.10.2013).

Europäischer Rechnungshof (2000), Sonderbericht Nr. 14/2000 über die Ökologisierung der GAP, ABl. EG 2000 Nr. C 353, S. 1-56.

Europäischer Rechnungshof (2008), Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam?, Sonderbericht Nr. 8/2008, bookshop.europa.eu, Luxemburg, 57 S.

European Water Directors (2003), Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Identification of water bodies, Guidance Document No 2, Luxemburg, Europäische Kommission, 28 S.

Feess, E. (2007), Umweltökonomie und Umweltpolitik, 3. Aufl., München, Franz Vahlen, 383 S.

- Feldwisch, N., Hendrichke, O., Schmehl, A. (2003), Gebietsbezogener Bodenschutz, Berlin, Erich Schmidt, 187 S.
- FGG Elbe – Flussgebietsgemeinschaft Elbe (2009), Bewirtschaftungsplan nach Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe, http://www.lfu.bayern.de/wasser/wrrl/bewirtschaftungsplaene/doc/elbe_bp_2009_ohneanhang.pdf (Abgerufen am 4.6.2012), 261 S.
- FGG Weser – Flussgebietsgemeinschaft Weser (2009), Bewirtschaftungsplan 2009 für die Flussgebietseinheit Weser – Maßnahmenprogramm 2009 für die Flussgebietseinheit Weser, Hildesheim, 301 S.
- Filler, G., Müller, U., Baumbach, U. (2012), Stand und Perspektiven der Ökolandbauberatung in Sachsen, in: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.), Berichte über Landwirtschaft 2/2012, Stuttgart, Kohlhammer, S. 258-283.
- Fischer, P., Hartmann, H., Bach, M., Burhenne, J., Frede, H.-G., Spittler, M. (1998), Reduktion des Gewässereintrags von Pflanzenschutzmitteln aus Punktquellen durch Beratung, in: Gesunde Pflanzen 50 (5), S. 148-152.
- Fischer-Hüftle, P. (2009), FFH-Projektzulassung mittels Anzeigepflicht? Zur Europarechtskonformität von § 34 Abs. 1a BNatSchG, in: Natur und Recht (NuR), S. 101-104.
- Fließbach, A., Oberholzer, H.-R., Gunst, L., Mäder, P. (2007), Soil organic matter and biological soil quality indicators after 21 years of organic and conventional farming, in: Agriculture, Ecosystems and Environment (AGEE), S. 273-284.
- Fluck, J. H. (2009), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht – Kommentar, Heidelberg, Loseblatt.
- FNR – Fachagentur nachwachsende Rohstoffe e.V (2011), Basisdaten Bioenergie Deutschland, September 2011, Gülzow-Prüzen, 47 S.
- Frenz, W. (1997), Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, Berlin, Duncker & Humblot, 416 S.
- Frenz, W. (2000), Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) – Kommentar, München, C.H. Beck, 791 S.
- Frenz, W., Müggenborg, H.-J. (2011), BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1281 S.
- Fuchs, D., Hänel, K., Lipski, A., Reich, M., Finck, P., Riecken, U. (2011), Länderübergreifender Biotopverbund in Deutschland, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 96, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, 192 S.
- Gallai, N., Salles, J.-M., Settele, J., Vaissière, B. E. (2009), Economic valuation of the vulnerability of world agriculture confronted with pollinator decline, in: Ecological Economics, S. 810-821.
- Galler, C., von Haaren, C., Horlitz, T. (2009), Landschaftsplanung: unwirksam oder unverzichtbar? Eine Einschätzung vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen, in: Naturschutz und Landschaftsplanung (NuL), S. 57-62.
- Galloway, J. N., Townsend, A. R., Erisman, J. W. et al. (2008), Transformation of the Nitrogen Cycle: Recent Trends, Questions, and Potential Solutions, in: Science, S. 889-892.
- Garçon, G. (2012), Das europäische Pflanzenschutzrecht nach der VO 1107/2009 – Ein Überblick, in: Fluck/Fischer/v. Hahn (Hrsg.), REACH + Stoffrecht. Kommentar, 13. Ergänzungslieferung, Berlin, Lexxion.

- Gärditz, K. F. (2007), Umweltgesetzbuch und Umweltgesamtplanung, in: Die Verwaltung, S. 203-238.
- Gassner, E., Bedomir-Kahlo, G., Schmidt-Räntsch, A. u. J. (2003), BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, 2. Aufl., München, C.H. Beck, 1299 S.
- Gassner, E., Heugel, M. (2010), Das neue Naturschutzrecht, München, C.H. Beck, 212 S.
- Gawel, E. (2000), Effizientes Umweltordnungsrecht – Anforderungen und Grenzen aus ökonomischer Sicht, in: Gawel/Lübbe-Wolff (Hrsg.), Effizientes Umweltordnungsrecht – Kriterien und Grenzen, Baden-Baden, Nomos, S. 9-34.
- Gawel, E., Köck, W., Kern, K., Möckel, S., Robert, H., Fälsch, M., Völkner, T. (2011), Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, UBA-Texte 67/2011, Dessau, Umweltbundesamt, 387 S.
- Gawel, E., Lübbe-Wolff, G. (2000), Effizientes Umweltordnungsrecht – Kriterien und Grenzen, Band 10, Baden-Baden, Nomos, 275 S.
- Gawel, E., Ludwig, G. (2011a), The iLUC dilemma: How to deal with indirect land use changes when governing energy crops?, in: Land Use Policy, S. 846-856.
- Gawel, E., Ludwig, G. (2011b), Nachhaltige Bioenergie – Instrumente zur Vermeidung negativer indirekter Landnutzungseffekte, in: Natur und Recht (NuR), S. 329-334.
- Gellermann, M. (2007), Die „Kleine Novelle“ des Bundesnaturschutzgesetzes, in: Natur und Recht (NuR), S. 783-789.
- Gellermann, M. (2007a), Artenschutzrecht im Wandel, in: Natur und Recht (NuR), S. 165-172.
- Gellermann, M. (2010), Naturschutzrecht nach der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 73-79.
- Gellermann, M. (2012), Stickstoffeinträge und Habitatschutz – Anmerkungen zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.9.2011 – 7 C 21.09, in diesem Heft, in: Natur und Recht (NuR), S. 112-114.
- Ganzert, C., Krämer, C., Kantelhardt, J., Schuler, J., Weiland, S., Feindt, P. H., Heißenhuber, A. (2009), Endbericht des Projektes „Untersuchung der Umwelt- und Naturschutzwirkungen der GAP-Reform – Konsequenzen für 2009“, UFOPLAN FKZ 806 88 030, Weihenstephan, TU München, 228 S.
- Ginzky, H. (2008), Der Anbau nachwachsender Rohstoffe aus Sicht des Bodenschutzes, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 188-194.
- Gömann, H., Kreins, P., Breuer, T. (2007), Deutschland – Energie-Corn-Belt Europas?, Agrarwirtschaft 56 (5/6), S. 263-271.
- Gomiero, T., Paoletti, M. G., Pimentel, D. (2008), Energy and Environmental Issues in Organic and Conventional Agriculture, in: Critical Reviews in Plant Sciences, S. 239-254.
- Grajewski, R. (2011), Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014: Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 08/2011, Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut, 302 S.
- Grimm, C. (2004), Agrarrecht, 2. Aufl., München, C.H. Beck, 391 S.

- Grudzinski, A. (2003), Bewässerungslandwirtschaft heute – Möglichkeiten und Grenzen, www.koordinierungsstelle-bewasserung.de/fileadmin/user_upload/Bund/Seminararbeit_grudzinski_bewasserungsboeden.pdf (Abgerufen am 9.4.2013), 17 S.
- Gruehn, D., Kenneweg, H. (2002), Wirksamkeit der örtlichen Landschaftsplanung im Kontext zur Agrarfachplanung, BfN-Skripten Nr. 59, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, 156 S.
- Güthler, W., Oppermann, R. (2005), Agrarumweltprogramme und Vertragsnaturschutz weiter entwickeln, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 13, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, 226 S.
- Gutjahr, C., Weis, M., Soekefeld, M. et al. (2008), Creating decision rules for site-specific weed management, in: Journal of Plant Diseases and Protection (JPDP), S. 143-148.
- Hach, O. (2013), Ausgleich für Bodenversiegelung in Sachsen völlig unzureichend, in: Freie Presse vom 24.6.2013, S. 1 + 3.
- Hampicke, U. (2013), Agricultural Conservation Measures – Suggestions for their Improvement, in: German Journal of Agricultural Economics (GJAE) 62 (3), S. 203-214.
- Handelskammer Hamburg, Berufskraftfahrer müssen sich qualifizieren, www.hk24.de/service/marken/branchen/verkehrsplatz_hamburg/euberufskraftfahrer/375796/EU_Kraftfahrer.html;jsessionid=CCF64B6DA625DE6A4DD50780320F8056.repl23 (Abgerufen am 18.9.2013).
- Hänel, K. (2006), Der Stand landesweiter Biotopverbundplanungen in Deutschland – ein aktueller Überblick, in: Landesamt für Umweltschutz Sachsen-Anhalt (Hrsg.), Ökologisches Verbundsystem in Sachsen-Anhalt, Halle, Landesamt für Umweltschutz Sachsen-Anhalt, S. 5-15.
- Haniotis, T. (2012), Assessing the CAP reform proposals with a focus on greening. Tagung „Wächst die Gemeinsame Agrarpolitik an ihren Herausforderungen? Ein europäischer Meinungsaustausch“, Frankfurt am Main, 9.3.2012, www.ifls.de/uploads/media/Haniotis-Presentation_IflS-Conference_2012-03-09.pdf (Abgerufen am 5.7.2013), 20 S.
- Hansjürgens, B., Lübke-Wolff, G. (2000), Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 319 S.
- Hart, K., Baldock, D. (2011), Greening the CAP: Delivering environmental outcomes through pillar one, London, Institute for European Environmental Policy (IEEP), ieep.org.uk/assets/831/Greening_Pillar_1_IEEP_Thinkpiece_-_Final.pdf (Abgerufen am 5.7.2013), 26 S.
- Härtel, I. (2002), Düngung im Agrar- und Umweltrecht – EG-Recht, deutsches, niederländisches und flämisches Recht, Berlin, Duncker & Humblot, 435 S.
- Hartmann, K., Lilienthal, H., Abu-Hashim, M., Al-Hassoun, R., Eis, Y., Stöven, K., Schnug, E. (2009), Vergleichende Untersuchungen der Infiltrationseigenschaften von konventionell und ökologisch bewirtschafteten Böden, Eine Fallstudie aus dem Main-Tauber Kreis, Baden-Württemberg, Braunschweig, Julius Kühn-Institut, 63 S.
- Heinrich, J. (2011), Wie wirkt Beratung?, in: B&B Agrar 2011 (3), S. 9-11.
- Henneke, H.-G. (1986), Landwirtschaft und Naturschutz, Heidelberg, R.v. Deckers Verlag, 604 S.
- Hennenberg, K., Fritsche, U., Herrera, R. (2010), Zur Definition von Grünland mit großer biologischer Vielfalt, Arbeitspapier des Öko-Instituts zum BMU F&E-Vorhaben „Naturschutzstandards Erneuerbare Energien“, Darmstadt, 60 S.

- Hennies, H. (2005), Stand und Perspektiven der flächenbezogenen Umweltberatung in ausgewählten deutschen Bundesländern: Eine empirische Evaluierung in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, Göttingen, Cuvillier Verlag, 268 S.
- Heuser, I. L. (2005), Europäisches Bodenschutzrecht – Entwicklungslinien und Maßstäbe der Gestaltung, Umwelt- und Technikrecht Nr. 80, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 664 S.
- Hill, H., Martini, M. (2012), Normsetzung und andere Formen exekutivischer Selbstprogrammierung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts: Informationsordnung – Verwaltungsverfahren – Handlungsformen, Band II, München, C.H. Beck, S. 1859.
- Hirschfeld, J., Weiß, J., Korbun, T. (2008), Klimawirkungen der Landwirtschaft. Studie im Auftrag von foodwatch e.V., IÖW 186/08, Berlin, Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung, 203 S.
- Hoecht, H. (1993), Flurbereinigung als Eingriff in Natur und Landschaft, in: Recht der Landwirtschaft (RdL), S. 85-87.
- Hoffmann, J., Berger, G., Wiegand, I., Wittchen, U., Pfeffer, H., Kiesel, J., Ehlert, F. (2012), Bewertung und Verbesserung der Biodiversität leistungsfähiger Nutzungssysteme in Ackerbaugebieten unter Nutzung von Indikatorvogelarten, Berichte aus dem Julius Kühn-Institut, Bd. 163, Braunschweig, Julius Kühn-Institut, www.jki.bund.de, 215 S.
- Hoffmann, J., Kiesel, J., Strauß, D.-D., Greef, J.-M., Wenke, K.-O. (2007), Vogelindikator für die Agrarlandschaft auf der Grundlage der Abundanzen der Brutvogelarten im Kontext zur räumlichen Landschaftsstruktur, in: Landbauforschung Völkenrode, S. 333-347.
- Hofmann, E. (2007), Abwägung im Recht, Jus Publicum Nr. 158, Tübingen, Mohr Siebeck, 601 S.
- Hoffmann, V. (2004), Der Beratungsmarkt der Zukunft, in: B&B Agrar (3/04), S. 88-91.
- Holm-Müller, K., Budde, J. (2010), Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft – Grundlagen und Perspektiven, in: LandInForm Spezial 1/2010, S. 6-9.
- Hötzel, H.-J. (1986), Umweltvorschriften für die Landwirtschaft, Stuttgart, Ulmer, 467 S.
- Huang, Y., Lan, Y., Thomson, S. J., Fang, A., Hoffmann, W. C., Lacey, R. E. (2010), Development of soft computing and applications in agricultural and biological engineering, in: Computers and Electronics in Agriculture (CompAg), S. 107-127.
- Huber, B., Winterhalter, M., Mallén, G., Hartmann, H. P., Gerl, G., Auerswald, K., Priesack, E., Seiler, K.-P. (2005), Wasserflüsse und wassergetragene Stoffflüsse in Agrarökosystemen, in: Osinski/Meyer-Aurich/Huber/Rühling/Gerl/Schröder (Hrsg.), Landwirtschaft und Umwelt – ein Spannungsfeld, München, oekom Verlag, S. 57-98.
- Huster, S. (1993), Rechte und Ziele: zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 642, Berlin, Duncker & Humblot, 513 S.
- Hüttl, R., Rehtel, A., Bens, O. (2007), Humusversorgung von Böden in Deutschland, Berlin, Umweltbundesamt, 203 S.
- IAASTD – International assessment of agricultural knowledge, science and technology for development (2009a), Agriculture at a Crossroads: Global Report, Washington, Island Press, 590 S.

- IAASTD – International assessment of agricultural knowledge, science and technology for development (2009b), *Agriculture at a Crossroads: North America and Europe*, Volume IV, Washington, Island Press, 309 S.
- IAASTD – International assessment of agricultural knowledge, science and technology for development (2009c), *Weltagrarbericht: Synthesebericht* (deutsche Übersetzung von *Agriculture at a Crossroads – Synthesis Report*), Hamburg University Press, http://hup.sub.uni-hamburg.de/purl/HamburgUP_IAASTD_Synthesebericht (Abgerufen am 18.4.2012), 262 S.
- Idel, A. (2011), *Die Kuh ist kein Klima-Killer!*, Marburg, Metropolis-Verlag, 200 S.
- IFAB/ZALF/HFR – Institut für Agrarökologie und Biodiversität, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung, Hochschule für Forstwissenschaft Rottenburg (2012), *Gemeinsame Agrarpolitik ab 2014: Perspektiven für mehr Biodiversitäts- und Umweltleistungen der Landwirtschaft?*, Empfehlungen für die Politik aus dem F&E Vorhaben „Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2013 und Erreichung der Biodiversitäts- und Umweltziele“, Unter Mitarbeit von Oppermann, R., Gelhausen, J., Matzdorf, B., Reutter, M., Luick, R. und Stein, S., 15 S.
- IfLS/vTI – Institut für Ländliche Strukturforschung an der J.W. Goethe Universität Frankfurt a.M., J.H. von Thünen-Institut (2011), *Vorschläge zur Ausgestaltung von Instrumenten für einen effektiven Schutz von Dauergrünland – Endbericht für das Bundesamt für Naturschutz*, Bonn, 116 S.
- Institut für Agrarökologie und Biodiversität (2009), *Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität*, Mannheim, 12 S.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2007a), *Climate Change 2007: Synthesis Report*, Bali, IPCC, 52 S.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2007b), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis – Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1007 S.
- IWWB – InfoWeb Weiterbildung (2013), *Weiterbildungspflicht für Berufskraftfahrer – IWWB*, www.iwwb.de/weiterbildung.html?kat=meldungen&num=521 (Abgerufen am 18.9.2013).
- Janssen, G., Albrecht, J. (2008), *Umweltschutz im Planungsrecht – Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht*, UBA-Texte 10/08, Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt, 150 S.
- Jarass, H. D. (2012), *BImSchG – Bundes-Immissionsschutzgesetz*, 9. Aufl., München, C.H. Beck, 1003 S.
- Jarass, H. D., Pieroth, B. (2012), *GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 12. Aufl., München, C.H. Beck, 1312 S.
- Jedicke, E., Metzner, J. (2012), *Zahlungen der 1. Säule auf Extensivweiden und ihre Relevanz für den Naturschutz*, *Naturschutz und Landschaftsplanung (NuL)* 44 (5), S. 133-141.
- Jessel, B. (2008), *Zukunftsauflage Klimawandel – der Beitrag der Landschaftsplanung*, in: *Natur und Landschaft (NuL)*, S. 311-317.
- Jongeneel, R., Brand, H. (2011), *Direct income support and cross-compliance*, in: *Oskam/Meester/Silvis (Hrsg.), EU policy for agriculture, food and rural areas*, 2. Aufl., Wageningen, Wageningen Academic Publishers, S. 197-212.

- JRC/EEA – Joint Research Center, European Environment Agency (2012), The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the European Environment Agency's Environment State and Outlook Report – SOER 2010, Report EUR 25186 EN, Europäische Kommission, Luxembourg, 80 S.
- Kamp, T., Choudhury, K., Ruser, R., Hera, U., Rötzer, T. (2008), Auswirkungen von Klimaänderungen auf Böden – Beeinträchtigungen der natürlichen Bodenfunktionen, in: Umweltbundesamt, UBA-Workshop: Böden im Klimawandel – Was tun?! am 22./23. Januar 2008, UBA-Texte 25/2008, Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt, S. 17-26.
- Kanning, J. (2000), Effizienzfragen der faktischen Bindungswirkung privatrechtlicher Normen, in: Gawel/Lübbe-Wolff (Hrsg.), Effizientes Umweltordnungsrecht – Kriterien und Grenzen, Baden-Baden, Nomos, S. 129-149.
- Kantelhardt, J., Ganzert, C., Krämer, C. (2008), Consequences of the CAP reform on farm activities and the environment, results of an empirical study, Paper prepared for the 109th EAAE Seminar "The CAP after The Fischler reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms", 13 S.
- Keenleyside, C., Allen, B., Hart, K., Menadue, H., Stefanova, V., Prazan, J. et al. (2011), Delivering environmental benefits through entry-level agri-environment schemes in the EU, Report Prepared for DG Environment, Project ENV.B.1/ETU/2010/0035, London, Institute for European Environmental Policy (IEEP), 193 S.
- Kerkmann, J. (2010), Naturschutzrecht in der Praxis, 2. Aufl., Berlin, Lexxion, 833 S.
- Kirchhof, P. (1999), Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, in: Kirchhof, P. (Hrsg.), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft Band 15, Köln, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft, S. 3-31.
- Klare, K., Roggendorf, W., Tietz, A., Wollenweber, I. (2005), Untersuchung über Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung in Niedersachsen, im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Institut für ländliche Räume, Bundesanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig, Inst. für Ländliche Räume, 454 S.
- Klinck, S. (2012), Agrarumweltrecht im Wandel. Vom Subventionsrecht zum Recht der Umweltdienstleistungen, Schriften zum Umweltrecht, Band 174, Berlin, Duncker & Humblot, 175 S.
- Kloepfer, M. (1980), Gleichheit als Verfassungsfrage, Berlin, Duncker & Humblot, 65 S.
- Kloepfer, M. (2004), Umweltrecht, 3. Aufl., München, C.H. Beck, 1964 S.
- Knickel, K. (2002), Nachhaltige Nahrungsmittelproduktion: Szenarien und Prognosen für die Landwirtschaft bis 2030 – Handlungsbedarf und Langfriststrategien für die Umweltpolitik, UBA-Texte Nr. 18, Berlin, Umweltbundesamt, 292 S.
- Knickel, K., Janßen, B., Schramek, J., Käppel, K. (2001), Naturschutz und Landwirtschaft: Kriterienkatalog zur „Guten fachlichen Praxis“, Angewandte Landschaftsökologie, Heft 41, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, 152 S.
- Knierim, A., Knuth, U., Rupschus, C., Schläfke, N. (2011), Cross Compliance Beratung, Eine vergleichende Bewertung der Situation in Brandenburg, Kommunikation und Beratung, 102, Weikersheim, Margraf, XII, 151 S.

- Knolle, F. (2008), Ein Beitrag zu Vorkommen und Herkunft von Uran in deutschen Mineral- und Leitungswässern, Dissertation, Quedlinburg, Julius-Kühn-Institut, www.digibib.tu-bs.de/?docid=00027200, 161 S.
- Knopp, G.-M. (2003), Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – Neue Verwaltungsstrukturen und Planungsinstrumente im Gewässerschutzrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 275-281.
- Knuth, U., Knierim, A. (2011), Cross Compliance-Beratung evaluiert, in: B&B Agrar 2011 (3), S. 14-18.
- Koch, E. (2006), Die Verträglichkeitsprüfung der FFH-RL im deutschen und europäischen Umweltrecht, Hamburg, Kovac, 402 S.
- Köck, W. (1992), Umweltrechtsentwicklung und ökonomische Analyse, in: Natur und Recht (NuR), S. 412-420.
- Köck, W. (2007), Fachplanung und Bodenschutz – Bestandsaufnahme und Reformüberlegungen, in: Köck/Bovet/Gawron/Hofmann/Möckel, Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, UBA-Berichte 1/07, Berlin, Erich Schmidt, S. 163-184.
- Köck, W. (2009), Die Implementation der EG-Wasserrahmenrichtlinie – eine Zwischenbilanz mit Blick auf die bevorstehende Verabschiedung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 227-233.
- Köck, W. (2010), Rechtlicher Handlungsrahmen und Instrumente für die Erhaltung der Biodiversität in Kulturlandschaften, in: Natur und Recht (NuR), S. 530-538.
- Köck, W. (2012a), Flächensicherung für erneuerbare Energien durch die Raumordnung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 3-10.
- Köck, W. (2012b), Pläne, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, II, 2. Aufl., München, C.H. Beck, S. 1389-1455.
- Köck, W. (2012c), Wasserwirtschaft und Gewässerschutz in Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 140-149.
- Köck, W., Bovet, J. (2008), Windenergieanlagen und Freiraumschutz. Rechtliche Anforderungen an die räumliche Steuerung von Windenergieanlagen, in: Natur und Recht (NuR), S. 529-534.
- Köck, W., Bovet, J., Gawron, T., Hofmann, E., Möckel, S. (2007), Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, UBA-Berichte 1/07, Berlin, Erich Schmidt, 278 S.
- Köck, W., Kern, K. (2012), Rechtliche Strategien zur Bewältigung von Risiken im Stoffrecht, in: Hendler/Marburger/Proelß/Reiff/Schröder (Hrsg.), Perspektiven des Stoffrechts – 27. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 1.-2. September 2011, Berlin, Erich Schmidt Verlag, S. 21-69.
- Köck, W., Möckel, S. (2010), Quecksilberbelastungen von Gewässern durch Kohlekraftwerke. Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1390-1397.

- Köck, W., Wolf, R. (2008), Grenzen der Abweichungsgesetzgebung im Naturschutz. Sind Eingriffsregelung und Landschaftsplanung allgemeine Grundsätze des Naturschutzes?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 353-360.
- Köhne, M. (2008), Die große Zeit des Wandels: Entwicklung der Organisationsstrukturen in der Landwirtschaft und deren Umfeld, in: Brand-Saßen/Golter/ Köhne (Hrsg.), Landwirtschaft im Umbruch: Agrarpolitik, Markt, Strukturen und Finanzierung seit den siebziger Jahren, Stuttgart (Hohenheim), Eugen Ulmer, S. 129-177.
- Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt – KLU (2011), „Für eine ökologisierte erste und eine effiziente zweite Säule“: Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, Dessau, Umweltbundesamt, 15 S.
- KÖN – Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen (2012): Naturschutzberatung für Biobetriebe, Flyer, www.oeko-komp.de/index.php?id=55&languageid=1 (Abgerufen am 16.7.2012), 2 S.
- Kotulla, M. (2011), WHG – Wasserhaushaltsgesetz – Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart, W. Kohlhammer, 1289 S.
- Krämer, L. (1996), Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Lübke-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Band 2, Berlin, Erich Schmidt Verlag, S. 7-36.
- Kreins, P., Behrendt, H., Gömann, H., Heidecke, C., Hirt, U., Kunkel, R., Seidel, K., Tetzlaff, B., Wendland, F. (2010), Analyse von Agrar- und Umweltmaßnahmen im Bereich des landwirtschaftlichen Gewässerschutzes vor dem Hintergrund der EG-Wasserrahmenrichtlinie in der Flussgebietseinheit Weser, Sonderheft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts Nr. 336, Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut, 308 S.
- Kremer, P. (2009), Zur Erforderlichkeit eines wasserrechtlichen Genehmigungsverfahrens beim Eintrag von Luftschadstoffen in ein Gewässer. Offene Fragen zum Verhältnis Wasserrecht – Immissionsschutzrecht, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 421-425.
- Krombholz, K., Bertram, H., Wandel, H. (2009), 100 Jahre Landtechnik: von Handarbeit zu Hightech in Deutschland, Frankfurt a.M., DLG-Verlag, 288 S.
- Kumutat, C. (2011), Erfahrungen bei der Umsetzung von Hochwasserschutz und Wasserrahmenrichtlinie in Bayern – Vortrag gehalten am 5.10.2011 in Leipzig, Bayerisches Landesamt für Umwelt, www.iws.htwk-leipzig.de/kolloquium/vortraege/kumutat.pdf (Abgerufen am 14.6.2012), 23 S.
- LABO – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (2009), Das Umweltschadensgesetz (USchadG) im Bereich des Bodenschutzes, Saarbrücken, 22 S.
- LABO – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (2010b), LABO-Positionspapier – Klimawandel – Betroffenheit und Handlungsempfehlungen des Bodenschutzes, Saarbrücken, 22 S.
- Lambrecht, H., Trautner, J. (2007), Fachinformationssystem und Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/bfn-fue_ffh-fkv_bericht_und_anhang_juni__2007.zip (Abgerufen am 21.3.2012), 239 S.

- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (2005), Methodenband Bestandsaufnahme der WRRL in Baden-Württemberg, 2. Aufl., Karlsruhe, 164 S.
- Landesärztekammer Baden-Württemberg (2013), Fortbildungsverpflichtung nach § 95d SGB V – Fragen – FAQ, www.aerztekammer-bw.de/10aerzte/20fortbildung/03/01uebersicht/FAQ_FBpflicht_KBV.pdf (Abgerufen am 18.9.2013).
- Landesumweltamt Brandenburg – Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (2005), Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – Bericht zur Bestandsaufnahme für das Land Brandenburg (C-Bericht), Potsdam, 136 S.
- Landmann, Rohmer (2011a), Umweltrecht: BImSchG, Band III, Loseblatt, München, C.H. Beck.
- Landmann, Rohmer (2011b), Umweltrecht: Sonstiges Umweltrecht – BImSchV, TA Luft, TA Lärm, TEHG, Band IV, Loseblatt, München, C.H. Beck.
- Landmann, Rohmer (2011c), Umweltrecht: KrW-/AbfG, BBodSchG, BNatSchG, PRTR-Gesetz, Band II, Loseblatt, München, C.H. Beck.
- Laskowski, S. R. (2012), Gewässerschutzrecht, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht, Köln, Luchterhand – Wolters Kluwer, S. 688-724.
- Latten, R. (1998), Beratung statt Bevormundung, in: Bodenschutz, S. 56-57.
- LAWA – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (1995), Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz – im Auftrag der Umweltministerkonferenz, Magdeburg, 30 S.
- LAWA – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2003), Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie, Magdeburg, 140 S.
- LAWA – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2011), Bericht zur Grundwasserbeschaffenheit – Pflanzenschutzmittel – Berichtszeitraum 2001 bis 2008, Bearbeitet vom LAWA-Unterausschuss „Bericht zum Grundwasser – Pflanzenschutzmittel“, Dresden, Kulturbuch-Verlag, 32 S.
- LAWA/LABO – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser, Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (2002), Gemeinsamer Bericht von LAWA und LABO zu Anforderungen an eine nachhaltige Landwirtschaft aus Sicht des Gewässer- und Bodenschutzes vor dem Hintergrund der Wasserrahmenrichtlinie (2002), Magdeburg, 8 S.
- LAWA/LABO – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser, Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (2008), Gemeinsames Positionspapier der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften Wasser und Bodenschutz – Aspekte des Boden- und Gewässerschutzes bei der Erzeugung von nachwachsenden Rohstoffen für die Bioenergie, in UBA, UBA-Workshop, Böden im Klimawandel – Was tun?! am 22./23. Januar 2008, UBA-Texte 25/2008, Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt, S. 129-132.
- Lazar, S., Kaufmann, C., Knappe, F., Schmidt, S. (2009), Anreicherungen von Schadstoffen in Böden, Ergebnisse der Bilanzierung von Schadstoffeinträgen und -austrägen, in: Bodenschutz, S. 86-89.
- Lee, W. S., Alchanatis, V., Yang, C., Hirafuji, M., Moshou, D., Li, C. (2010), Sensing technologies for precision specialty crop production, in: Computers and Electronics in Agriculture (CompAg), S. 2-33.
- Leicht, B. (2010), Koordinationsprojekt Partnerbetrieb Naturschutz, Erstes landesweites Bewerbungsverfahren 31. Mai bis 1. Juli 2010, Bad Kreuznach, 7 S.

- Leicht, B. (2012a): Koordinationsprojekt Partnerbetrieb Naturschutz – Zweites landesweites Bewerbungsverfahren 14. Mai bis 1. Juni 2012, Bad Kreuznach, 11 S.
- Leicht, B. (2012b): Partnerbetrieb Naturschutz – Neue Chancen für neue Teilnehmer, in: Rheinische Bauernzeitung Nr.18/5.5.2012, S. 26-27.
- Leicht, B., Unkel, I., Weickel, J. (2012), Partnerbetrieb Naturschutz – Neue Wege in der Zusammenarbeit von Naturschutz und Landwirtschaft, in: Agrarbündnis e.V. (Hrsg.), Der kritische Agrarbericht 2012, Hamm, AbL Verlag, www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2012/Leicht_etal.pdf (Abgerufen am 5.7.2013), S. 167-170.
- Lennartz, B., Tiemeyer, B., Kahle, P., Bachor, A. (2010), Water quality of artificially drained small basins – Global climate change perspectives, in: Status and perspectives of hydrology in small basins – International workshop on status and perspectives of hydrology in small basins, 30 March to 2 April 2009, Goslar, Germany, 336, Wallingford, International Association of Hydrological Sciences, S. 233-238.
- Liess, M., Kattwinkel, M., Kaske, O., Beketov, M., Steinicke, H., Scholz, M., Henle, K. (2010), Considering protected aquatic non-target species in the environmental risk assessment of plant protection products, Leipzig, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, www.ufz.de/export/data/1/24902_2010_Protected_Species_UBA.pdf (Abgerufen am 19.7.2012), 60 S.
- Liess, M., Schäfer, R. B., Schriever, C. A. (2008), The footprint of pesticide stress in communities: species traits reveal community effects of toxicants, in: Science of the Total Environment (Sci. Total Environ.), S. 484-490.
- Lilienthal, H., Schnug, E. (2008), Hochwasserschutz durch ökologische Bodenbewirtschaftung, in: KTBL-Schrift, S. 123-130.
- Linden, W. (1992), Gewässerschutz und landwirtschaftliche Bodennutzung: dargestellt am Beispiel der Düngung unter besonderer Berücksichtigung der Nitratproblematik, Umwelt- und Technikrecht, Bd. 19, Heidelberg, v. Decker, 273 S.
- Lischeid, G. (2010), Landschaftswasserhaushalt in der Region Berlin-Brandenburg, Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppen (IAG): Globaler Wandel – Regionale Entwicklung, Berlin, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 66 S.
- Lorz, A., Müller, M. H., Stöckel, H. (2003), Naturschutzrecht mit Artenschutz und Europarecht/ Internationalem Recht, 2. Aufl., München, C.H. Beck, 927 S.
- Louis, H. W. (2010), Das neue Bundesnaturschutzgesetz, in: Natur und Recht (NuR), S. 77-89.
- Louis, H. W., Engelke, A. (2000), BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., Braunschweig, Schapen-Ed, 748 S.
- Louis, H. W., Weihrich, D. (2003), Das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu den speziellen Artenschutzregelungen der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 385-389.
- Louwagie, G., Gay, S. H., Burrell, A. et al. (2009), Final report on the project 'Sustainable Agriculture and Soil Conservation', JRC Scientific and Technical Report, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 172 S.
- Lübbe-Wolff, G. (1993), Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, in: Natur und Recht (NuR), S. 217-229.

- Lübbe-Wolff, G. (1996), Stand und Instrumente der Implementation des Umweltrechts in Deutschland, in: Lübbe-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin, Erich Schmidt Verlag, S. 77-107.
- Lübbe-Wolff, G. (2000a), Erscheinungsformen symbolischen Umweltrechts, in: Hansjürgens/Lübbe-Wolff (Hrsg.), Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt a.M., Suhrkamp, S. 25-62.
- Lübbe-Wolff, G. (2000b), Regelbindung versus Entscheidungsspielräume für die Umweltbehörden – Effizienzüberlegungen am Beispiel der Mindeststandards für die Begrenzung von Schadstoffemissionen, in: Gawel/Lübbe-Wolff (Hrsg.), Effizientes Umweltordnungsrecht – Kriterien und Grenzen, Baden-Baden, Nomos, S. 151-168.
- Ludwig, G. (2010), Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung der Biomasseproduktion durch die Regionalplanung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 944-950.
- Lütke, S., Ewer, W. (2011), BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, München, C.H. Beck, 651 S.
- LWK Niedersachsen – Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2009), Leitlinien der ordnungsgemäßen Landwirtschaft, Oldenburg, 91 S.
- LWK – Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2012), Portal Förderung, www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/foerderung/nav/20/article/18449.html (Abgerufen am 12.7.2012).
- LWK – Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2013), Auswirkungen des neuen Pflanzenschutzgesetzes auf die Praxis, www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/pflanze/nav/187/article/18707.html (Abgerufen am 18.9.2013).
- Maier, G. (1989), Agrarpolitik, Bonn, Kontrovers, 97 S.
- Mäder, P., Fließbach, A., Dubois, D., Gunst, L., Fried, P., Niggli, U. (2002), Soil Fertility and Biodiversity in Organic Farming, in: Science, S. 1694-1697.
- Marahrens, S. (2008), Bodendauerbeobachtung – Thermometer im Klimawandel, in: Umweltbundesamt, UBA-Workshop: Böden im Klimawandel – Was tun?! am 22./23. Januar 2008, UBA-Texte 25/2008, Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt, S. 235.
- Marty, M. (2011), Der Handel mit Flächenausweisungsrechten. Rechtliche Fragen an ein ökonomisches Instrument, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 395-405.
- Matzdorf, B. (2004), Ergebnis- und maßnahmenorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft – eine interdisziplinäre Analyse eines agrarumweltökonomischen Instruments, in: Bergen/ Dumme (Hrsg.), Agrarwirtschaft, Sonderheft 179, Agrimedia, 318 S.
- Mayntz, R., Derlien, H.-U., Bohne, E. (1978), Vollzugsprobleme der Umweltpolitik: empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Stuttgart, Kohlhammer, 814 S.
- Medical Laboratory Bremen (2013), Determination of Glyphosate residues in human urine samples from 18 European countries, Bund für Umwelt und Naturschutz, https://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/gentechnik/130612_gentechnik_bund_glyphosat_urin_analyse.pdf (Abgerufen am 22.7.2013), 14 S.
- Meester, G. (2011), European integration and its relevance for agriculture, food and rural areas, in: Oskam/Meester/Silvis (Hrsg.), EU policy for agriculture, food and rural areas, 2. Aufl., Wageningen, Wageningen Academic Publishers, S. 29-43.

- Mendel, H.-G. (2000), Elemente des Wasserkreislaufs. Eine kommentierte Bibliographie zur Abflussbildung, Berlin, Analytica, 244 S.
- Mengel, A., Reiß, A., Thömmes, A., Hahne, J., von Kampen, S., Klement, M. (2010), Steuerungspotenziale im Kontext naturschutzrelevanter Auswirkungen erneuerbarer Energien, Abschlussbericht des F+E-Vorhabens (FKZ 80682110) „Naturschutzrelevanz raumbedeutsamer Auswirkungen der Energiewende“, Naturschutz und biologische Vielfalt, Heft 97, Münster, Bundesamt für Naturschutz, 367 S.
- Meyer-Bolte, C. (2007), Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, Baden-Baden, Nomos, 300 S.
- Möckel, S. (2003), Der Gleichheitsgrundsatz – Vorschlag für eine dogmatische Weiterentwicklung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 488-496.
- Möckel, S. (2006), Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft, Schriften zum Umweltrecht Band 146, Berlin, Duncker & Humblot, 375 S.
- Möckel, S. (2008a), Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes zum europäischen Gebiets- und Artenschutz. Darstellung und Bewertung, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 57-64.
- Möckel, S. (2008b), Kommunales Gebietsplanungsrecht – Außenverbindliche Planung für den unbesiedelten Bereich, in: Bundesamt für Naturschutz, Treffpunkt Biologische Vielfalt VIII, BfN-Skripten Nr. 243, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, S. 167-171.
- Möckel, S. (2008c), Land- und Forstwirtschaft im Umweltgesetzbuch – Wird der Referentenentwurf den ökologischen Herausforderungen gerecht?, in: Natur und Recht (NuR), S. 831-838.
- Möckel, S. (2008d), Schutz und Entwicklung von Natura 2000-Gebieten – Rechtliche Anforderungen an die Landwirtschaft, in: Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 169-174.
- Möckel, S. (2010), Bewirtschaftung von Bundeswasserstraßen gemäß der Wasserrahmenrichtlinie – Anpassungsbedarf beim Bundeswasserstraßengesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 618-625.
- Möckel, S. (2012a), Flurbereinigung als Instrument der Konfliktlösung und der dauerhaft umweltgerechten Landschaftsgestaltung, in: Umwelt und Planungsrecht (UPR), S. 247-255.
- Möckel, S. (2012b), Flurbereinigungsrecht, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht, Köln, Luchterhand – Wolters Kluwer, S. 820-846.
- Möckel, S. (2012c), Landwirtschaft und naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung – Anwendungsbereich und Verfassungsmäßigkeit der Regelvermutung sowie Erforderlichkeit pauschaler Kompensationspflichten, in: Natur und Recht (NuR), S. 225-232.
- Möckel, S. (2013a), Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzaufgaben bei der Verteilung von Staatsfinanzen zwischen Bund und Ländern, in: Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 85-94.
- Möckel, S. (2013b), Erfordernis einer umfassenden außenverbindlichen Bodennutzungsplanung auch für nichtbauliche Bodennutzungen, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 424-436.
- Möckel, S., Bathe, F. (2012), Ausweisung künstlicher und erheblich veränderter Gewässer in Deutschland – Begründungs- und Rechtfertigungsdefizite, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 651-657.

- Möckel, S., Bathe, F. (2013), Kleingewässer und Wasserrahmenrichtlinie – Ist die deutsche Handhabung korrekt?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 220-225.
- Möckel, S., Köck, W. (2007), Chancen des europäischen Umweltplanungsrechts für die kommunale Umweltentwicklungsplanung, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 241-246.
- Möker, U.-H. (1993), Gewässerbelastungen durch Agrarstoffe: rechtliche Standards beim Einsatz von Düngern und Pflanzenschutzmitteln, Forum Umweltrecht, Band 8, Baden-Baden, Nomos, 225 S.
- Muchow, T., Becker, A., Schindler, M., Wetterich, F. (2007), Naturschutz in Börde-Landschaften durch Strukturelemente am Beispiel der Kölner Bucht, Abschlussbericht, Bonn, www.galk.de/arbeitskreise/ak_landwirt/down/dbv_boerdeprojekt_endbericht_0505.pdf (Abgerufen am 5.7.2013), 129 S.
- MULEWF – Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz (2012), Partnerbetrieb Naturschutz – Über Uns, www.partnerbetrieb-naturschutz.rlp.de/ueber-uns/ (Abgerufen am 10.7.2012).
- Müller, C. (2002a), Die gute fachliche Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung im Bundes-Bodenschutzgesetz, in: Agrarrecht, S. 237-241.
- Müller, C. (2002b), Zum Verhältnis von Naturschutz und Landwirtschaft nach dem BNatSchG-Neuregelungsgesetz, in: Natur und Recht (NuR), S. 530-537.
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V. (2011), Anforderungen an ökologische Vorrangflächen im Rahmen des „Greenings“ der EU-Agrarpolitik, www.nabu.de/downloads/oeko_vorrangflaechen.pdf (Abgerufen am 5.7.2013), 3 S.
- NDR – Norddeutscher Rundfunk (21.3.2012), Zu viel Gülle auf Niedersachsens Äckern?, www.ndr.de/regional/niedersachsen/guelle161.html (Abgerufen am 22.3.2012).
- Niens, C., Marggraf, R. (2010), Handlungsempfehlungen zur Steigerung der Akzeptanz von Agrarumweltprogrammen – Ergebnisse einer Befragung von Landwirten und Landwirtinnen in Niedersachsen, in: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.), Berichte über Landwirtschaft 88 (1), Stuttgart, Kohlhammer, S. 5-36.
- Niggli, U., Schmid, O., Stolze, M., Sanders, J., Schader, C., Fließbach, A., Mäder, P., Klocke, P., Wyss, G., Balmer, O., Pfiffner, L., Wyss, E. (2009), Gesellschaftliche Leistungen der biologischen Landwirtschaft, Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL), orgprints.org/15397/2/niggli-et-al-2009-gesellschaftl-leistungen.pdf (Abgerufen am 19.6.2012), 35 S.
- Nitsch, H., Osterburg, B., Roggendorf, W. (2009), Landwirtschaftliche Flächennutzung im Wandel: Folgen für Natur und Landschaft, Berlin, NABU Naturschutzbund, 39 S.
- Nitsch, H., Osterburg, B., Roggendorf, W., Laggner, B. (2012), Cross compliance and the protection of grassland – Illustrative analyses of land use transitions between permanent grassland and arable land in German regions, in: Land Use Policy, S. 440-448.
- Notter, H. (2008), Terra incognita legis – Stellt § 17 Abs. 3 BBodSchG die Landwirtschaft von den Pflichten des Bodenschutzrechtes frei?, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 184-188.
- Oebbecke, J. (2000), Die verfassungsrechtlich gewährleistete Planungshoheit der Gemeinden, in: Erbguth/ Oebbecke/Rengeling/Schulte (Hrsg.), Planung – Festschrift für Werner Hoppe, München, C.H. Beck, S. 239-252.

- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development (2001), Improving the environmental performance of agriculture: Policy options and market approaches, OECD Publications, Paris.
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development (2010), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012: OECD Countries, OECD Publications, Paris, www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2012_agr_pol-2012-en (Abgerufen am 12.3.2012), 288 S.
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development (2011), Producer and Consumer Support Estimates, OECD Agriculture Statistics, Paris, doi: 10.1787/pse-table-2011-1-en (Abgerufen am 22.12.2011).
- Oerder, M., Nummerger, U., Schönfeld, T. (1999), Bundes-Bodenschutzgesetz, Stuttgart, Boorberg, 396 S.
- ÖKO-Test (2013), Glyphosat in Getreideprodukten – Auf die Spritze getrieben, in: „Ratgeber Essen“, S. 40-43.
- Oppermann, R. (2009), Inhalte, Möglichkeiten und Chancen einer Naturschutzberatung für Landwirte, Workshops „Naturschutzberatung für Landwirte“ der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume, Göttingen, 9.6.2009, www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/05_Service/Veranstaltungen/2009/Beratung/Oppermann_DVS-Workshop_Naturschutzberatung_Landwirte_06_2009_02.pdf (Abgerufen am 5.7.2013), 12 S.
- Oppermann, R. (2011), Analyse und Bewertung von Ökologisierungsvarianten der GAP aus Umweltsicht, Vortrag gehalten am 28./29.11.2011 auf dem vom BfN veranstalteten Expertenworkshop „Perspektiven für die Biodiversität in der europäischen Agrarlandschaft ab 2014“ in Ladenburg, www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/Oppermann-GAP-2013-Ladenburg-28nov2011.pdf (Abgerufen am 17.9.2012), 12 S.
- Oppermann, R. (2013), Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen, Mehr Naturschutz in den ländlichen Entwicklungsprogrammen bis 2020, Berlin, Naturschutzbund Deutschland e.V., 32 S.
- Oppermann, R., Blew, J., Haack, S., Hötker, H., Poschlod, P. (2010), Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Biodiversität, Auswirkungen von Cross Compliance Regelungen auf die Biodiversität – Ergebnisse des F+E-Vorhabens 806 88 020 des Bundesamtes für Naturschutz, Naturschutz und biologische Vielfalt Band 100, Münster, Bundesamt für Naturschutz, 361 S.
- Oppermann, R., Gujer, H. U. (2003), Artenreiches Grünland bewerten und fördern, Stuttgart, Ulmer, 199 S.
- Oppermann, R., Ostermann, G., Blew, J., Schöne, F., Unselt, C. (2003), Flurbereinigung und Naturschutz – Situation und Handlungsempfehlungen, Studie des NABU im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Berlin, Nabu-Deutschland, 60 S.
- Osterburg, B. (2009), Strategien und Maßnahmen zur Senkung von diffusen N-Einträgen, Vortrag gehalten im UBA-Dialogforum „Nachhaltige Landnutzung, Stoffflüsse und Biodiversität“, Dessau, 20. Juni 2009, Johann Heinrich von Thünen-Institut, 25 S.
- Osterburg, B., Nieberg, H., Rüter, S., Isermeyer, F., Haenel, H.-D., Hahne, J., Krentler, J.-G., Paulsen, H. M., Schuchardt, F., Schweinle, J., Weiland, P. (2009a), Erfassung, Bewertung und Minderung

- von Treibhausgasemissionen des deutschen Agrar- und Ernährungssektors, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 03/2009, Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut, 131 S.
- Osterburg, B., Nitsch, H., Laggner, B., Roggendorf, W. (2009b), Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung von Wirkungen der EU-Agrarreform auf Umwelt und Landschaft, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 07/2009, Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut, 97 S.
- Osterburg, B., Runge, T. (Hrsg.) (2007), Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer – eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Landbauforschung Sonderheft 307, Braunschweig, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (jetzt J. v. Thünen-Institut), 312 S.
- Ostrom, E. (1999), Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt, Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 104, Tübingen, Mohr Siebeck, 316 S.
- PAN Germany – Pestizid Aktions-Netzwerk (PAN) e. V. (2012), Hochgefährliche Pestizide von BASF, Bayer und Syngenta! Ergebnisse einer internationalen Recherche, Hamburg, www.pan-germany.org (Abgerufen am 12.6.2012), 24 S.
- Peine, F.-J. (1993), Rechtsfragen der Gewässerrenaturierung, in: Zeitschrift für Wasserrecht (ZfW), S. 189-203.
- Peine, F.-J. (1999a), Das Bundes-Bodenschutzgesetz, in: Natur und Recht (NuR), S. 121-127.
- Peine, F.-J. (1999b), Umfassender Bodenschutz in einem Landesbodenschutzgesetz und die Kompetenzen des Landesgesetzgebers, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1165-1171.
- Peine, F.-J. (2001), Die Ausweisung von Bodenschutzgebieten nach § 21 Abs. 3 BBodSchG, in: Natur und Recht (NuR), S. 246-251.
- Peine, F.-J. (2002), Landwirtschaftliche Bodennutzung und Bundes-Bodenschutzgesetz, in: Natur und Recht (NuR), S. 552-530.
- Peine, F.-J. (2003), Die Kritik am Bundes-Bodenschutzgesetz – nach fünf Jahren revisited, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 406-410.
- Peine, F.-J., Knopp, L., Radcke, A. (2009), Das Recht der Errichtung von Biogasanlagen, Berlin, Lexxion Verlagsgesellschaft, 249 S.
- Peine, F.-J., Spyra, W., Hüttl, R. F. (2006), Vorschläge zur Aktivierung des flächenhaften Bodenschutzes, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 375-382.
- Pieroth, B., Schlink, B., Kniesel, M. (2010), Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., München, C.H. Beck, 438 S.
- Pimentel, D., Hepperly, P., Hanson, J., Douds, D., Seidel, R. (2005), Environmental, Energetic and Economic Comparisons of Organic and Conventional Farming Systems, in: BioScience, S. 573-582.
- Pierr, A., Zasada, I., Ungaro, F. (2013), Landschaft politisch gestaltet, in: LandInForm – Magazin für Ländliche Räume, S. 26-27.
- Plachter, H., Stachow, U., Werner, A. (2005), Methoden zur naturschutzfachlichen Konkretisierung der „Guten fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft, Naturschutz und Biologische Vielfalt Band 7, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, 330 S.

- Platen, M. (2008), Beratung in Brandenburg: Marktrelevanz und Nachwuchsmangel, in: B&B Agrar (6/08), S. 217-221.
- Potter, C., Thomson, K. (2011), Agricultural multifunctionality and Europe's new land debate, in: Oskam/Meester/Silvis (Hrsg.), EU policy for agriculture, food and rural areas, 2. Aufl., Wageningen, Wageningen Academic Publishers, S. 213-223.
- Quast, J., Steidl, J., Müller, K., Wiggering, H. (2006), Minderung diffuser Stoffeinträge, in: Rumm, von Keitz, Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Aufl., Berlin, Erich Schmidt Verlag, S. 259-290.
- Radkau, J. (2000), Natur und Macht, München, C.H. Beck, 438 S.
- Rahmann, G. (2011), Biodiversity and Organic farming: What do we know?, in: Landbauforschung – vTI Agriculture and Forestry Research (Landbauforschung – vTI), S. 189-208.
- Rahmann, G., Aulrich, K., Barth, K., Böhm, H., Koopmann, R., Oppermann, R., Paulsen, H. M., Weißmann, F. (2008), Klimarelevanz des Ökologischen Landbaus – Stand des Wissens, in: Landbauforschung – vTI Agriculture and Forestry Research (Landbauforschung – vTI), S. 1-19.
- Rat der Europäischen Union (2009), Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19.1.2009, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:030:0016:0016:DE:PDF (Abgerufen am 5.7.2013), 30 S.
- Rathke, K.-D., Kopp, H.-J., Betz, D. (2010), Ökologischer Landbau und Bioprodukte, 2. Aufl., München, C.H. Beck, 392 S.
- Raths, U., Balzer, S., Ersfeld, M., Euler, U. (2006), Deutsche Natura-2000-Gebiete in Zahlen, in: Natur und Landschaft (NuL), S. 68-80.
- Reck, H., Hänel, K., Böttcher, M., Tillmann, J., Winter, A. (2005), Lebensraumkorridore für Mensch und Natur, Naturschutz und Biologische Vielfalt Band 17, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, 314 S.
- Reese, M., Möckel, S., Bovet, J., Köck, W. (2010), Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels – Analyse, Weiter- und Neuentwicklung rechtlicher Instrumente, UBA-Berichte 1/10, Berlin, Erich Schmidt, Umweltbundesamt, 490 S.
- Rehbinder, E. (2011), Biodiversitäts- und Klimaschutz in der Landwirtschaft: Reichen die gesetzlichen Rahmenbedingungen?, in: Natur und Recht (NuR), S. 241-250.
- Rehbinder, E. (2013), Landwirtschaft und Umweltordnungsrecht. Stellungnahme anlässlich des Fachgesprächs „Rechtliche und andere Instrumente zum vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft“ am 31.1.2013, unveröffentlichtes Manuskript, 13 S.
- Reichholf, J. H. (2006), Der Tanz um das goldene Kalb: der Ökokolonialismus Europas, 1. Aufl., Berlin, Wagenbach, 214 S.
- Reinhardt, M., Hasche, F. (2011), WVG – Wasserverbandsgesetz, München, C.H. Beck, 431 S.
- Reutter, M., Matzdorf, B., Müller, K., Steidl, J., Kersebaum, K.-C., Kiesel, J., Deumlich, D. (2009), Entwicklung von Agrarumweltmaßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie: Bericht für das Land Brandenburg, Müncheberg, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung, 68 S.

- Riecken, U., Finck, P., Rath, U., Schröder, E., Ssymank, A. et al. (2006), Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands – Zweite fortgeschriebene Fassung, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, 318 S.
- Rieger, S. (2011), Altes Erbe, neue Wege – Biodiversität in der landwirtschaftlichen Beratung, Hrsg.: Landesanstalt für Umwelt Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW), NaturschutzInfo 1/2011, Karlsruhe, www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/208446/naturschutz_info_2011_1.pdf?command=downloadContent&filename=naturschutz_info_2011_1.pdf (Abgerufen am 5.7.2013), S. 37-38.
- Ring, I. (2002), Ecological public functions and fiscal equalisation at the local level in Germany, in: Ecological Economics, S. 415-427.
- Ring, I., Schröter-Schlaack, C. (2011), POLICYMIX – Assessing the role of economic instruments in policy mixes for biodiversity conservation and ecosystem services provision: Instrument Mixes for Biodiversity Policies, POLICYMIX Report No. 2/2011, Leipzig, http://policymix.nina.no/Portals/policymix/POLICYMIX%20Report_No%20_2011.pdf (Abgerufen am 4.3.2013), 208 S.
- Rippel, R. (2008), Auswirkungen der Klimaänderung auf Bodenerosion durch Wasser in Bayern, in: Umweltbundesamt, UBA-Workshop: Böden im Klimawandel – Was tun?! am 22./23. Januar 2008, UBA-Texte 25/2008, Umweltbundesamt Dessau-Roßlau, S. 63-78.
- Rippel, R. (2010), Bodenerosion in Bayern, in: Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, Erosionsschutz – Aktuelle Herausforderung für die Landwirtschaft. 8. Kulturlandschaftstag am 23.03.2010 in Freising-Weihenstephan, Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft 3/2010, Freising-Weihenstephan, S. 7-18.
- Rocha, B. (2009), Finanzierungsquellen für Naturschutzberatung nutzen! in: LandInForm (4/2009), S. 46-47.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, A. et al. (2009), A safe operating space for humanity – Identifying and quantifying planetary boundaries that must not be transgressed could help prevent human activities from causing unacceptable environmental change, in: nature, S. 472-475.
- Rodi, M., Sina, S., Görlach, B., Gerstetter, C., Bausch, C., Neubauer, A. (2011), Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, Climate Change 17/2011, Dessau, Umweltbundesamt, 595 S.
- Rösch, C., Dusseldorp, M. (2007), Precision Agriculture: Was innovative Technik zur nachhaltigeren Landwirtschaft beitragen kann, in: GAIA, S. 272-279.
- Rösch, C., Dusseldorp, M., Meyer, R. (2007), Precision Agriculture – Landwirtschaft mit Satellit und Sensor, Berichte des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen-Bundestag (TAB), Frankfurt am Main, Deutscher Fachverlag, 215 S.
- Rutz, C., Klump, R., Schramek, J., von Urff, W. (2013), Synthesis and assessment of the public debate on the reform of the CAP after 2013, Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung, Band 29, Baden-Baden, Nomos, 97 S.
- Rutz, C., Schramek, J., von Urff, W. (2012), Synthesis and assessment of the public debate on the reform of the CAP after 2013, Germany – Institut für Ländliche Strukturforschung,

- www.ifls.de/uploads/media/Germany_report_CAP2013-debate.pdf (Abgerufen am 18.9.2013), 46 S.
- Sachs, M. (2009), GG – Grundgesetz – Kommentar, 5, München, C.H. Beck, 2591 S.
- Sachs, M. (2011), GG – Grundgesetz – Kommentar, 6, München, C.H. Beck, 2693 S.
- Sachsen-Anhalt (1996), Leitlinien für eine ordnungsgemäße Landbewirtschaftung – Land Sachsen-Anhalt, Magdeburg, 31 S.
- Sachsen-Anhalt (2009), Informationsbroschüre über die einzuhaltenden anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance), Magdeburg, 80 S.
- Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft (2006), Hochwasserschutz durch konservierende Bodenbearbeitung, Schriftenreihe der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft, Dresden, 81 S.
- Sanden, J., Schoeneck, S. (1998), Bundes-Bodenschutzgesetz, Heidelberg, Müller, 419 S.
- Schaber-Schoor, G. (2007), Die Wasserrahmenrichtlinie der EU: Ziele und Stand der Umsetzung in Baden-Württemberg, in: FVA-einblick 1/2007, S. 3-5.
- Schäfer, R. B., Caquet, T., Siimes, K., Mueller, R., Lagadic, L., Liess, M. (2007), Effects of pesticides on community structure and ecosystem functions in agricultural streams of three biogeographical regions in Europe, in: Science of the Total Environment, S. 272-285.
- Schäfer, R. B., Pettigrove, V., Rose, G., Allinson, G., Wightwick, A., von der Ohe, P. C., Shimeta, J., Kühne, R., Kefford, B. J. (2011a), Effects of pesticides monitored with three sampling methods in 24 sites on macroinvertebrates and microorganisms, in: Environmental Science & Technology (Environ. Sci. Technol.) 45 (4), S. 1665-1672.
- Schäfer, R. B., von der Ohe, P. C., Kühne, R., Schüürmann, G., Liess, M. (2011b), Occurrence and Toxicity of 331 Organic Pollutants in Large Rivers of North Germany over a Decade (1994 to 2004), in: Environmental Science & Technology (Environ. Sci. Technol.), S. 6167-6174.
- Scheele, M. (1999), Environmental services provided by agriculture: The setting of environmental targets and reference levels, Conference paper, "Non-Trade Concerns in a Multifunctional Agriculture", Gran, Norwegen.
- Scheele, M. (2010), Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft, LandInForm Spezial 1/2010, S. 10-15.
- Scheffer, F., Schachtschabel, P. (2010), Lehrbuch der Bodenkunde, 16. Aufl., Heidelberg, Spektrum, 569 S.
- Schellberg, J., Hill, M. J., Gerhards, R., Rothmund, M., Braune, M. (2008), Precision agriculture on grassland: Applications, perspectives and constraints, in: European Journal of Agronomy (EJA), S. 59-71.
- Schertler, K. (2010), Kulturlandpläne helfen Landwirt und Landschaft, in: LandInForm (4/2010), S. 32-33.
- Schertler, K., Bilau, A. (2010), Kulturlandpläne – Umsetzung von mehr Naturschutzmaßnahmen auf Biohöfen, Forschungsprojekt Nr. 06OE080 des Bundesprogramms Ökologischer Landbau, Augsburg, orgprints.org/18220/1/18220-06OE080-bioland-schertler-2010-kulturlandplaene.pdf (Abgerufen am 16.7.2012), 68 S.

- Schied, C., Schmid, W. (2011), Energieberatung in der Landwirtschaft, in: B&B Agrar (3), S. 22-23.
- Schindler, U., Wolff, M., Kühn, G. (2001), Lysimeterstudie zum Einfluss von Düngung und Bewirtschaftung auf die Ertragsbildung, den Wasserhaushalt und die Nährstoffauswaschung im Trockengebiet der Uckermark, in: Journal of Plant Nutrition and Soil Science (JoPNaSS), S. 697-703.
- Schink, A. (1992), Die Eingriffsregelung im Naturschutz- und Landschaftsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 1390-1401.
- Schink, A. (1999), Beeinträchtigung der Umwelt in Deutschland durch landwirtschaftliche Produktion, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 8-17.
- Schink, A. (2011), Regelungsmöglichkeiten der Bundesländer im Klimaschutz, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 91-100.
- Schirrmeister, B. (2013), Gülle Gülle Niedersachsen, in: die tageszeitung (taz) vom 20.1.2013, www.taz.de/Der-Geruch-der-Agrarindustrie/!109273/ (Abgerufen am 22.2.2013).
- Schlacke, S. (2012), GK-BNatSchG – Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Neuwied, Carl Heymann, 938 S.
- Schleswig-Holstein – Bundesland Schleswig-Holstein (2000), Leitlinien für eine ordnungsgemäße Landbewirtschaftung in Schleswig-Holstein, Kiel, 24 S.
- Schmidt, T., Osterburg, B. (2009), Aufbau des Berichtsmoduls „Landwirtschaft und Umwelt“ in den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen – Endbericht – Forschungsprojekt im Auftrag des Statistischen Bundesamtes, Institut für Ländliche Räume, Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut, 223 S.
- Schmidt-Aßmann, E. (2001), Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Badura (Hrsg.) Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Band 2, Tübingen, Mohr Siebeck, S. 803-825.
- Schmitz, U. (1989), Zu einer Neukonzeption der Flurbereinigung, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 59-66.
- Schnug, E., Haneklaus, S. (2002), Landwirtschaftliche Produktionstechnik und Infiltration von Böden – Beitrag des ökologischen Landbaus zum vorbeugenden Hochwasserschutz, in: Landbauforschung Völkenrode, S. 197-203.
- Schramek, J., Gehrlein, U., Geißendörfer, M., Schaer, B., Wippel, B., Kasperczyk, N., Koch, F. (2012), Jahresbericht 2011 – Begleitung und laufende Bewertung des „Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2007 – 2013 (MEPL II) nach der VO (EG) 1698/2005“, 81 S.
- Schramek, J., Gehrlein, U., Geißendörfer, M., Schaer, B., Wippel, B., Kasperczyk, N., Koch, F. (2013), Jahresbericht 2012 – Begleitung und laufende Bewertung des „Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2007 – 2013 (MEPL II) nach der VO (EG) 1698/2005“, 74 S.
- Schramek, J., Gehrlein, U., Geißendörfer, M., Schaer, B., Wippel, B., Kasperczyk, N. et al. (2010), Halbzeitbewertung – Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2007 – 2013 (MEPL II) nach der VO (EG) 1698/2005, 575 S.

- Schramek, J., Osterburg, B., Kasperczyk, N., Nitsch, H., Wolff, A., Weis, M., Hüllemeyer, K. (2012), Vorschläge zur Ausgestaltung von Instrumenten für einen effektiven Schutz von Dauergrünland, BfN-Skripten 323, VI, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, 112 S.
- Schramek, J., Rutz, C., Klump, R., von Urff, W. (2013), Synthesis and assessment of the public debate on the reform of the CAP after 2013 Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung, Band 29, Baden-Baden, Nomos, 98 S.
- Schramek, J., Schnaut, G. (2004), Hemmende und fördernde Faktoren einer Umstellung auf ökologischen Landbau aus Sicht landwirtschaftlicher Unternehmer/innen in verschiedenen Regionen Deutschlands, Forschungsprojekt Nr. 02OE154 des Bundesprogramms Ökologischer Landbau, Frankfurt am Main, orgprints.org/8035/1/8035-02OE154-ble-ifls-2004-umstellung.pdf (Abgerufen am 5.7.2013), 112 S.
- Schrödter, H. (2006), BauGB – Baugesetzbuch – Kommentar, 7. Aufl., München, Franz Vahlen, 2184 S.
- Schubert, S. (2001), Nachkontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, BfN-Skripten 44, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, 121 S.
- Schulze, E. D., Luyssaert, S., Ciais, P., Freibauer, A., Janssens, I. A. et al. (2008), Importance of methane and nitrous oxide for Europe's terrestrial greenhouse-gas balance, in: nature geoscience, S. 842-850.
- Schulze, R. (1999), Pfluglose Bodenbearbeitung aus pflanzenbaulicher Sicht, in: Landinfo, S. 29-32.
- Schumacher, J., Fischer-Hüftle, P. (2011), BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart, Kohlhammer, 1043 S.
- Schwantag, F., Wingerter, K. (2008), FlurbG – Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar, begründet von Seehusen/Schwede, 8. Aufl., Butjadingen-Stollhamm, Agricola, 687 S.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2010), Global Biodiversity Outlook 3, Montreal, www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-en.pdf (Abgerufen am 10.1.2012), 94 S.
- Seidel, J. (2009), Grenzwerte im Bodenschutz, Frankfurt am Main, Peter Lang, 245 S.
- Seidl, A. (2006), Deutsche Agrargeschichte, 1. Aufl., Frankfurt am Main, DLG Verlag, 376 S.
- Seyfarth, W., Joschko, M., Rogasik, J., Höhn, W., Augustin, J., Schroetter, S. (1999), Bodenökologische und pflanzenbauliche Effekte konservierender Bodenbearbeitung auf sandigen Böden, ZALF-Bericht 39, Müncheberg, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung, 136 S.
- Shrestha, B. M., McConkey, B. G., Smith, W. N. et al. (2013), Effects of crop rotation, crop type and tillage on soil organic carbon in a semiarid climate, in: Canadian Journal of Soil Science (CJSS), S. 137-146.
- Sieder, F., Zeitler, H., Dahme, H. (2011), WHG – Wasserhaushaltsgesetz und Abwasserabgabengesetz – Kommentar, Loseblatt, 41. Ergänzungslieferung, München, C.H. Beck.
- Sieker, F., Wilcke, D., Reich, M., Rüter, S., Jasper, J., Salzmann, M., Schmidt, W.-A., Zacharias, S., Nitzsche, O. (2007), Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Vorbeugender Hochwasserschutz durch Wasserrückhalt in der Fläche unter besonderer Berücksichtigung naturschutzfachlicher Aspekte – am Beispiel des Flusseinzugsgebietes der Mulde in Sachsen“, Hannover, Leibniz Universität Hannover, 346 S.

- Silvis, H., Lapperre, R. (2011), Market, price and quota policy: from price support to safety net, in: Oskam/Meester/Silvis (Hrsg.), EU policy for agriculture, food and rural areas, 2. Aufl., Wageningen, Wageningen Academic Publishers, S. 169-187.
- Smeddinck, U., Hogenmüller, D. (2000), Die „Landwirtschaftsklausel“ in der Entstehungsgeschichte des Bundes-Bodenschutzgesetzes, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), S. 298-314.
- Sommer, C. (1999), Konservierende Bodenbearbeitung – ein Konzept zur Lösung agrarrelevanter Bodenschutzprobleme, in: Bodenschutz, S. 15-19.
- Souchère, V., King, C., Dubreuil, N., Lecomte-Morel, V., Le Bissonnais, Y., Chalat, M. (2003), Grassland and crop trends: role of the European Union Common Agricultural Policy and consequences for runoff and soil erosion, in: Environmental Science & Policy, S. 7-16.
- Spannowsky, W., Runkel, P., Goppel, K. (2010), ROG – Raumordnungsgesetz (ROG), München, C.H. Beck, 556 S.
- Spannowsky, W., Uechtritz, M. (2009), BauGB – Baugesetzbuch, München, C.H. Beck, 1988 S.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985), Umweltprobleme der Landwirtschaft – Sondergutachten, Stuttgart, Kohlhammer, 423 S.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2002a), Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes – Sondergutachten 2002, Berlin, 211 S.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2002b), Umweltgutachten 2002 – Für eine neue Vorreiterrolle, Berlin, 552 S.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004), Umweltgutachten 2004 – Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Berlin, 668 S.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2007), Umweltverwaltungen unter Reformdruck – Herausforderungen, Strategien, Perspektiven, Sondergutachten, Berlin, Erich Schmidt, 250 S.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2008), Umweltgutachten 2008 – Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Berlin, 1077 S.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2009), Zwischen Wissenschaft und Politik – 35 Jahre Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 305 S.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2012), Umweltgutachten 2012 – Verantwortung in einer begrenzten Welt, Berlin, SRU, 716 S.
- Ssymank, A. (2007), Die Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland, Vortrag vom 22.11.2007 in Leipzig, www.ufz.de/data/2_ssymank7730.pdf (Abgerufen am 10.1.2012).
- Statistisches Bundesamt (1994), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1994, Wiesbaden, Metzler-Poeschel.
- Statistisches Bundesamt (1998), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1998, Wiesbaden, Metzler-Poeschel.
- Statistisches Bundesamt (2010), Land- und Forstwirtschaft, Fischerei – Bodenbearbeitung, Bewässerung, Landschaftselemente – Erhebung über landwirtschaftliche Produktionsmethoden (ELPM), Fachserie 3, Heft 5, Wiesbaden, 132 S.

- Statistisches Bundesamt (2011a), Bodennutzung der Betriebe (Landwirtschaftlich genutzte Flächen), Land- und Forstwirtschaft, Fischerei Fachserie 3, Reihe 3.1.2., Wiesbaden, 212 S.
- Statistisches Bundesamt (2011b), Landwirtschaft auf einen Blick, Wiesbaden, 48 S.
- Statistisches Bundesamt (2011c), Produzierendes Gewerbe – Düngemittelversorgung – Wirtschaftsjahr 2010/2011, Fachserie 4, Reihe 8.2, Wiesbaden, 35 S.
- Statistisches Bundesamt (2012a), Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren Deutschland, Reihe Arbeitsmarkt, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Content75/lrwrw13a,templateId=renderPrint.psml (Abgerufen am 13.2.2012).
- Statistisches Bundesamt (2012b), Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Daten zum Indikatorenbericht 2012, Wiesbaden, 63 S.
- Statistisches Bundesamt (2012c), Flächennutzung: Bodenfläche nach Nutzungsarten, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/Umweltoekonomisch/eGesamtrechnungen/Flaechennutzung/Tabellen/Bodenflaeche.html?nn=50654> (Abgerufen am 25.5.2012).
- Stauffer, A. (2012), Rien ne va plus – Französische Bauern brechen das Schweigen über Gesundheitsschäden durch Pflanzenschutzmittel, in: *umwelt aktuell* 05.2012, S. 2-3.
- Stich, R. (2002), Aufhellung wichtiger Vollzugsprobleme der naturschutzbezogenen Eingriffsregelung durch die Rechtsprechung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, S. 1588-1598.
- Sturm, S., Kiefer, J., Eichhorn, E. (2006), Befunde von Pflanzenschutzmitteln in Grund- und Oberflächenwässern und deren Eintragspfade. Bedeutung für die Wasserwirtschaft und das Zulassungsverfahren. Abschlussbericht zum DVGW-Forschungsvorhaben W1/02/05, Kurzfassung: www.grundwasserdatenbank.de/PSM.htm (Abgerufen am 3.7.2012).
- Sumner, M. E. (2006), Soil testing and plant analysis: Building a future on our legacy, in: *Communications in Soil Science and Plant Analysis (CSSPA)*, S. 2277-2287.
- Sußmann, A. (2006), Vollzugs- und Rechtsschutzdefizite im Umweltrecht unter Berücksichtigung supranationaler und internationaler Vorgaben, opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/volltexte/2006/1897/pdf/sussmann.pdf (Abgerufen am 17.9.2012), 255 S.
- Sylvester-Bradley, R., Lord, E., Sparkes, D. L., Scott, R. K., Wiltshire, J., Orson, J. (1999), An analysis of the potential of precision farming in Northern Europe, in: *Soil use and management (SUM)*, S. 1-8.
- Tegethoff, C. (2002), Die Vollzugsverantwortung für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, in: *Natur und Recht (NuR)*, S. 654-660.
- Thomas, A. (2003), Landwirtschaftliche Bildung und Beratung zum Gewässerschutz in Deutschland – Eine Analyse der Erfahrungen in den Bundesländern, in: Boland/Hoffmann/Nagel (Hrsg.), *Kommunikation und Beratung, Sozialwissenschaftliche Schriften zur Landnutzung und ländlichen Entwicklung* Nr. 51, Weikersheim, Margraf Verlag, 270 S.
- Thomas, A. (2007), Landwirtschaftliche Beratung in der Bundesrepublik Deutschland – eine Übersicht, *B&B Agrar* (2/07), www.aid.de/fachzeitschriften/bub/bubonline/bub_2007_02_thomas_lw_beratung_in_dtl.pdf (Abgerufen am 11.7.2012), 20 S.

- Thomas, F., Denzel, K., Hartmann, E., Luick, R., Schmook, K. (2009), Kurzfassungen der Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme, BfN-Skripten 253, Bundesamt für Naturschutz, www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Skript253.pdf (Abgerufen am 18.9.2013).
- Thomas, J. (2009), Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachten Flurbereinigung nach § 86 FlurbG bei der Lösung von Landnutzungskonflikten, in: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB), S. 56-64.
- Thomson, K., Berkhout, P., Constantinou, A. (2011), Balancing between structural and rural policy, in: Oskam/Meester/Silvis (Hrsg.), EU policy for agriculture, food and rural areas, 2. Aufl., Wageningen, Wageningen Academic Publishers, S. 385-400.
- Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (2006), Standpunkt zur pfluglosen Bodenbewirtschaftung in Thüringen, Jena, 8 S.
- Torre, A. d. I., Iglesia, I., Carballo, M., Ramírez, P., Muñoz, M. J. (2012), An approach for mapping the vulnerability of European Union soils to antibiotic contamination, in: Science of the Total Environment (SciTotEnv), S. 672-679.
- Tremblay, N., Wang, Z. J., Cerovic, Z. G. (2012), Sensing crop nitrogen status with fluorescence indicators. A review, in: Agronomy for Sustainable Development (AgroSustDev), S. 451-464.
- Turner, G., Böttger, U., Wölflé, A. (2006), Agrarrecht: ein Grundriss, 3. Aufl., Frankfurt am Main, DLG, 346 S.
- UBA – Umweltbundesamt (2004), Bodenschutz und landwirtschaftliche Bodennutzung – Umweltwirkungen am Beispiel der konservierenden Bodenbearbeitung, UBA-Texte 35/2004, Berlin, 143 S.
- UBA – Umweltbundesamt (2006), Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft – Ergebnisse von Untersuchungen des Umweltbundesamtes und Vergleich mit Erkenntnissen der Länder, Dessau, 10 S.
- UBA – Umweltbundesamt (2008), Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt – Bodenschutz beim Anbau nachwachsender Rohstoffe, Dessau-Roßlau, 84 S.
- UBA – Umweltbundesamt (2009a), Bodendaten in der Klimaforschung (BoKlim) – Mess- und Erhebungsaktivitäten für Böden in Deutschland, Dessau-Roßlau, 110 S.
- UBA – Umweltbundesamt (2009b), Hintergrundpapier zu einer multimedialen Stickstoff-Emissionsminderungsstrategie, Dessau, 115 S.
- UBA – Umweltbundesamt (2009c), Förderung des Ökolandbaus als strategischer Beitrag zur Verringerung umweltbelastender Stoffströme aus der Landwirtschaft in die Umwelt, Strategiepapier, Dessau, 17 S.
- UBA – Umweltbundesamt (2009d), Daten zur Umwelt, Ausgabe 2009, Begleitbroschüre zur CD-ROM, Dessau, 80 S.
- UBA – Umweltbundesamt (2009e), Daten zur Umwelt, Ausgabe 2009, CD-ROM.
- UBA – Umweltbundesamt (2010a), Wasserwirtschaft in Deutschland – Teil 1 Grundlagen, Dessau, 150 S.
- UBA – Umweltbundesamt (2010b), Wasserwirtschaft in Deutschland – Teil 2 Gewässergüte, Dessau, 116 S.

UBA – Umweltbundesamt (2011a), Daten zur Umwelt, Ausgabe 2011, Umwelt und Landwirtschaft, Dessau, 97 S.

UBA – Umweltbundesamt (2011b), Wassernutzung in der Landwirtschaft, Daten zur Umwelt, www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=3385 (Abgerufen am 13.3.2012).

UBA – Umweltbundesamt (2011c), Dünge- und Pflanzenschutzmittelabsatz in der Landwirtschaft, Daten zur Umwelt, www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?sessionId=2C75CC6A9F88CA17523E951061EA6FD1?nodeId=2878 (Abgerufen am 27.4.2012).

UBA – Umweltbundesamt (2011d), Stickstoff – zuviel des Guten?, Dessau, 42 S.

UBA – Umweltbundesamt (2011e), Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen 1990 – 2009, Dessau.

UBA – Umweltbundesamt (2011f), Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgasemissionen, Daten zur Umwelt, www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=3141, Stand Juli 2011 (Abgerufen am 17.5.2012).

UBA – Umweltbundesamt (2012), Uran in Boden und Wasser, UBA-Texte 37/2012, Dessau, 30 S.

UBA – Umweltbundesamt (2013a), Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln, Daten zur Umwelt, Dessau, www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/document/downloadImage.do?ident=23948 (Abgerufen am 27.4.2012).

UBA – Umweltbundesamt (2013b), Daten zur Umwelt, Inlandsabsatz von mineralischen Düngemitteln, Dessau, www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/document/downloadImage.do?ident=23944 (Abgerufen am 10.1.2013).

UBA – Umweltbundesamt, Statistisches Bundesamt (2009), Verbesserung von Rohstoffproduktivität und Ressourcenschonung – Weiterentwicklung des direkten Materialinputindikators – Endbericht, Dessau, 114 S.

Uekötter, F. (2010), Die Wahrheit ist auf dem Feld. Eine Wissensgeschichte der deutschen Landwirtschaft, Umwelt und Gesellschaft, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 524 S.

UNFCCC – United Nation Framework Convention on Climate Change (2009), National greenhouse gas inventory data for the period 1990 – 2007, FCCC/SBI/2009/12, Kopenhagen, 27 S.

van der Ploeg, R. R., Sieker, F. (2000), Bodenwasserrückhalt zum Hochwasserschutz durch Extensivierung der Dränung landwirtschaftlich genutzter Flächen, in: Wasserwirtschaft, S. 28-33.

van Elsen, T., Franz, G. (2007), Naturschutzberatung für den Ökologischen Landbau – Entwicklung und Optimierung von Beratungsansätzen für die Integration von Naturschutzzielen auf Biohöfen, Forschungsprojekt Nr. 03OE282 im Bundesprogramm Ökologischer Landbau, Witzenhausen, orgprints.org/14919/1/14919-03OE282-fibl-vanElsen-2007-naturschutzberatung.pdf (Abgerufen am 5.7.2013), 145 S.

van Elsen, T., Röhrig, P., Kulessa, V., Schreck, C., Heß, J. (2003), Praxisansätze und Naturschutzpotenziale auf Höfen des Ökologischen Landbaus zur Entwicklung von Kulturlandschaften, Angewandte Landschaftsökologie Nr. 60, Hrsg: Bundesamt für Naturschutz, Münster, Landwirtschaftsverlag, 360 S.

- van Vuuren, D. P., Bouwman, A. F., Beusen, A. H. W. (2010), Phosphorus demand for the 1970 – 2100 period: A scenario analysis of resource depletion, in: Global Environmental Change (GloEnvCha), S. 428-439.
- Ventura-Lucas, M. R., de Lurdes Ferro Godinho, M., Sousa Fragoso, R. (2002), The Evolution of the Agri-Environmental Policies and Sustainable Agriculture, Paper prepared for presentation at the Xth EAAE Congress.
- Verbände-Plattform (2013), Eine andere Agrarpolitik ist möglich, Deutschland muss die großen Möglichkeiten der EU-Agrarreform nutzen für eine bäuerliche, umwelt- und tierschutzfördernde Landwirtschaft – Gemeinsame Forderungen zur Umsetzung der Agrarreform, www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/130804-nabu-umsetzung-gap-reform.pdf (Abgerufen am 18.9.2013).
- Versteyl, L.-A., Mann, T., Schomerus, T. (2012), KrWG – Kreislaufwirtschaftsgesetz – Kommentar, 3. Aufl., München, C.H. Beck, 628 S.
- Versteyl, L.-A., Sondermann, W. D. (2002), BBodSchG – Bundes-Bodenschutzgesetz, München, C.H. Beck, 632 S.
- von der Ohe, P. C., Dulio, V., Slobodnik, J., De Deckere, E., Kühne, R. et al. (2001), A new risk assessment approach for the prioritization of 500 classical and emerging organic microcontaminants as potential river basin specific pollutants under the European Water Framework Directive, in: Science of the Total Environment (Sci. Total Environ.), S. 2064-2077.
- von Eickstedt, F.-R. (2010), Vom Landwirt zum Landschaftspfleger: Umweltrechtliche Verhaltenssteuerung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik am Beispiel des Ackerbaus, Schriften zum Agrar-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht, Band 61, Baden-Baden, Nomos, 281 S.
- von Haaren, C. (2008), Landschaftsplanung – Defizitanalyse und Handlungsempfehlungen aus fachlicher Sicht, Deutscher Naturschutzring, Landschaftsplanung im Umweltgesetzbuch – Tagung in Berlin am 15. Oktober, 17 S.
- von Münchhausen, S., Knickel, K., Rehbinder, E., Güthler, W., Rimpau, J., Metera, D. (2009), Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), Cross-Compliance und Weiterentwicklung von Agrarumweltmaßnahmen: Ergebnisse aus dem gleichnamigen F+E-Vorhaben des Bundesamtes für Naturschutz, Naturschutz und biologische Vielfalt, Heft 77, Bonn-Bad Godesberg, Bundesamt für Naturschutz, 305 S.
- von Seht, H. (2010), Eine neue Raumordnung: erforderlich für den Klimaschutz, in: Raumplanung, S. 277-282.
- Wechsung, F., Gerstengarbe, F.-W., Lasch, P., Lüttger, A. (2008), Die Ertragsfähigkeit ostdeutscher Ackerflächen unter Klimawandel, PIK-Report Nr. 112, Potsdam, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, 114 S.
- Wedemeyer, H. (2009), Das novellierte „EEG 09“ unter besonderer Berücksichtigung der Biomasseanlagen, in: Naturschutz und Recht (NuR), S. 24-32.
- Wegener, J., Lücke, W., Heinzemann, L. (2006), Analyse und Bewertung landwirtschaftlicher Treibhausgasemissionen in Deutschland, in: Agricultural Engineering Research, S. 103-114.
- Wehde, G. (2013), Verpasste Chance? Bewertung der Agrarreform aus Sicht des Biolandbaus, in: Agrarbündnis e.V. (Hrsg.), Der kritische Agrarbericht 2013, Hamm, AbL Verlag, S. 93-97.

- Weingarten, P. (2010a), Agrarpolitik in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), www.bpb.de/apuz/32988/agrarpolitik-in-deutschland?p=all#footnodeid_2-2 (Abgerufen am 25.1.2010).
- Weingarten, P. (2010b), Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft und die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013, LandInForm Spezial 1/2010, S. 20-22
- Werner, B. (2000), Die Landwirtschaftsklauseln im Naturschutzrecht; Entstehungsbedingungen, Kritik und Fortentwicklung, Tübingen, Medien-Verlag Köhler, 315 S.
- West, T. O., Post, W. M. (2002), Soil organic carbon sequestration rates by tillage and crop rotation: A global data analysis, in: Soil Science Society of America Journal (SSSAJ), S. 1930-1946.
- Wicke, L. (1993), Umweltökonomie – eine praxisorientierte Einführung. 4., überarbeitete, erweiterte und aktualisierte Auflage, München, Verlag Franz Vahlen, 712 S.
- Winter, G. (1975), Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, Beiträge zur Soziologie des öffentlichen Rechts, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 74 S.
- Wiskow, E., van der Ploeg, R. R. (2003), Calculation of drain spacings for optimal rainstorm flood control, in: Journal of Hydrology (Journal of Hydrology), S. 163-174.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV (2010), EU-Agrarpolitik nach 2013, Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume, Gutachten, www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenGAP.pdf?__blob=publicationFile (Abgerufen am 18.9.2013), 36 S.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV (2011), Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020, www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Kurzstellungnahme-WBA.pdf?__blob=publicationFile (Abgerufen am 18.9.2013), 3 S.
- Witzke, H. v., Nolenna, S. (2012), Klimaeffekte des Pflanzenschutzes in Deutschland, Berlin, agripol – network for policy advice GbR, 49 S.
- Wolf, M. (2008), Verbundberatung in Bayern – erste Erfahrungen, in: B&B Agrar (6/08), S. 222-223.
- Wustrack, F. (2003), Zukunftsmodell mit Stolpersteinen. Precision farming – Geoinformationssysteme im landwirtschaftlichen Einsatz, in: GeoBit, S. 39-41.
- WWF Deutschland (2008), Gewässerschutz und Landwirtschaft: Widerspruch oder lösbares Problem? Gewässerbelastung durch diffuse Nährstoffeinträge – Trends, Maßnahmen, Kosten und wer bezahlt wofür?, Frankfurt am Main, 119 S.
- Zaehle, S., Ciais, P., Friend, A. D., Prieur, V. (2011), Carbon benefits of anthropogenic reactive nitrogen offset by nitrous oxide emissions, in: nature geoscience, S. 601-605.
- ZALF/HFR/IFAB – Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung, Hochschule für Forstwissenschaft Rottenburg, Institut für Agrarökologie und Biodiversität (2011), Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2013 und Erreichung der Biodiversitäts- und Umweltziele, FKZ 3510 88 0300 des Umweltforschungsplans 2010 des BfN, Modul 1 (Stand 15.11.2011), 153 S.
- Zhang, N., Wang, M., Wang, N. (2002), Precision agriculture – a worldwide overview, in: Computers and Electronics in Agriculture (CompAg), S. 113-132.
- Zimmer, J. (2012), Schulung Bienensachverständige 2012 – Aktuelle Informationen zum Pflanzenschutz, LELF – Landesamt für ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und

Raumneuordnung, www.isip.de/coremedia/generator/Inhalt/Nachrichten/Deutschland/Brandenburg/Informationen_20f_C3_BCr_20Imker/Schulung_20Bienensachverst_C3_A4ndige_202012,property=Dokument.pdf (Abgerufen am 18.9.2013).

Zimmerling, B., Schmidt, W. (2002), Beitrag der konservierenden Bodenbearbeitung zum vorbeugenden Hochwasserschutz, in Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft, Berichte aus der Pflanzenproduktion, Schriftenreihe der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft, Heft 11, Dresden, S. 23-51.

zu Löwenstein, F. P. (2011), Foodcrash – Wir werden uns ökologisch ernähren oder gar nicht mehr, München, Pattloch, 319 S.